Eindverslag Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten

14 september 2015

Inhoudsopgave

Eindverslag Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten

ONDERZOEKSBIJLAGE

VIJF JAAR JUSTITIËLE RIJKSWETTEN

1. Inleiding

Op 21 augustus 2014 stelden de ministers van (Veiligheid en) Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland de Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten in (verder: de Evaluatiecommissie). In het Instellingsbesluit werd deze Evaluatiecommissie belast met de evaluatie van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie (verder: Rijkswet GHvJ), de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Rijkswet OM), de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Rijkswet Politie) en de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving (verder: Rijkswet RvdR). Van belang op te merken is dat van deze Rijkswetten alleen de Rijkswet GHvJ van toepassing is op het land Aruba, zodat alleen de evaluatie van deze wet eveneens op het functioneren daarvan in Aruba ziet. Daarbuiten heeft de evaluatie vooral vorm gekregen via onderzoek naar en waardering van het functioneren van de Rijkswetten in de landen Curaçao, Sint Maarten en Nederland (voor wat betreft Caribisch Nederland). De evaluatie is het uitvloeisel van daartoe strekkende bepalingen die zijn opgenomen in de hiervoor genoemde wetten.

Ter uitwerking van deze bepalingen hebben de ministers van (Veiligheid en) Justitie van de vier landen van het Koninkrijk besloten dat de Rijkswetten door de vier landen gezamenlijk en integraal worden geëvalueerd. Een door dit Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO) ingestelde werkgroep – de Werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten – heeft de in dit kader relevante thema's en criteria ten behoeve van de evaluatie geïdentificeerd in haar verslag van 11 juni 2014.[1] Via deze werkgroep hebben de landen (die allen in deze werkgroep vertegenwoordigd waren) de voor hen relevante thema's en criteria kunnen aandragen. Voorts zijn hierin thema's en criteria verwerkt die voorvloeien uit door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk op 2 mei 2014 uitgebrachte voorlichting.[2] De in het verslag van de Werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten opgenomen thema's en criteria zijn vastgesteld – eveneens op 11 juni 2014 – in het JVO. De uit dit proces voortvloeiende Evaluatieopdracht is vastgesteld in de Rijksministerraad van 11 juli 2014. Naast de inbreng die het land Curaçao heeft geleverd via zijn vertegenwoordiging in de Werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten heeft Curaçao nog inbreng geleverd via de bij brief van de minister-president (3 december 2014) van dat land aan de Evaluatiecommissie ter hand gestelde 'voorevaluatie'. Deze Voorevaluatie

---

[1] Werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten, Eindverslag werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten ten aanzien van Gemeenschappelijk Hof van Justitie, openbaar ministerie, politie, Raad voor de rechtshandhaving, Den Haag 11 juni 2014

[2] Raad van State, Voorlichting over de evaluatie van de Rijkswetten "Justitie", No.W03.14.0046/II/Vo/K/B, den Haag 2 mei 2014

is door de Evaluatiecommissie nadrukkelijk betrokken bij de nadere invulling van haar opdracht.[3]

1.1 Belang en aard evaluatie

Met de totstandkoming van dit eindverslag wordt voldaan aan de hierboven gememoreerde wettelijke verplichtingen. Gelet op de omschrijving van de Evaluatieopdracht wordt van de Evaluatiecommissie een oordeel gevraagd over aspecten van doeltreffendheid en effecten van de Rijkswetten. Daartoe moest onder meer worden bezien hoe deze in de praktijk worden toegepast en welke (onvoorziene) knelpunten daarbij kunnen worden gesignaleerd. In dit eindverslag wordt zulks aangegeven ten aanzien van de belangrijkste punten die gedurende het evaluatietraject de aandacht van de Evaluatiecommissie hebben getrokken. In de laatste paragraaf van de hoofdstukken van dit eindverslag die handelen over de verschillende Rijkswetten, wordt steeds in termen van deze doeltreffendheid en effecten bezien welke de belangrijkste bevindingen zijn ten aanzien van deze aandachtspunten. Ook ten aanzien van aspecten van de Rijkswetten die buiten deze 'aandachtspunten' vallen, zijn in het onderzoek bevindingen naar voren gekomen. Voor deze bevindingen wordt verwezen naar de onderzoeksbijlage.[4]

Zoals ook blijkt uit de Evaluatieopdracht kennen de Rijkswetten een lange voorgeschiedenis. Zij waren een integraal onderdeel van het proces dat leidde tot de ontmanteling van het land Nederlandse Antillen. Aan deze ontmanteling gingen intensieve en langdurige onderhandelingen vooraf, waarin ook andere onderwerpen (zoals schuldsanering en financieel toezicht) een belangrijke rol speelden. De Evaluatiecommissie onderkent het belang hiervan. Dat gezegd hebbend, acht de Evaluatiecommissie het van belang de Rijkswetten niet alleen te beschouwen als uitvloeisel van langdurige onderhandelingen of als onderdeel van een 'package deal'. Vijf jaar na 2010 is het vooral tijd de Rijkswetten op hun eigen merites te beoordelen. Uiteindelijk betreft dit immers een evaluatie van de vier Rijkswetten en niet van de nieuwgekozen staatkundige structuur die daaraan ten grondslag ligt. Deze wetten zijn niet alleen dagelijkse realiteit voor de velen die werkzaam zijn in de praktijk van de rechtshandhaving in de Caribische delen van het Koninkrijk, maar met name ook voor diegenen die van het functioneren daarvan afhankelijk zijn (burgers, bedrijven en instellingen). Voor hen is van belang dat de instituties, waarop de Rijkswetten betrekking hebben, behoorlijk functioneren. In de voorevaluatie die in het land Curaçao is gehouden, wordt zelfs aangegeven dat de afgelopen jaren "disproportioneel aandacht besteed [is] aan de staatkundige structuur van het koninkrijk".[5] De Evaluatiecommissie wil zo ver niet gaan, maar

[3] Brief van 3 december 2014, Voorevaluatie van de Commissie voorevaluatie rijkswetten van Curaçao.
[4] Zie paragrafen 4.1.4, 4.2.4 en 4.3.4 van de onderzoeksbijlage.
[5] Zie de Voorevaluatie van de Commissie voorevaluatie rijkswetten van Curaçao, p. 19.

onderschrijft het door de Commissie Voorevaluatie Rijkswetten verwoorde sentiment dat de tijd aangebroken is voor een “zakelijke en professionele” wetsevaluatie. Het gaat hierbij om het in de praktijk functioneren van de wetten en van de daarop gebaseerde instellingen. Het gaat niet om het functioneren van personen, tenzij dit laatste samenhangt met de inrichting van de Rijkswet. Op basis van een analyse van de uitgangspunten van de verschillende Rijkswetten is bezien hoe deze uitgangspunten in de praktijk gestalte hebben gekregen en hoe de diverse betrokkenen met de Rijkswetten omgaan.[6]

1.2 Ontwikkelingsperspectief

Hoewel de Evaluatiecommissie beseft dat het volgens de Evaluatieopdracht niet de bedoeling is discussies te voeren over de toepassing van de Rijkswetten in de toekomst, meent zij dat een deugdelijke evaluatie van de Rijkswetten niet kan geschieden zonder het ontstaan en de inhoud van deze wetten in een juist perspectief te plaatsen.

De grondleggers van het Statuut onderkenden iets wezenlijks toen zij in de Officiële Toelichting opmerkten dat het Statuut “geen eeuwig edict” is.[7] Zij zagen de in het Statuut neergelegde staatkundige structuur als een stap in de ontplooiing van de voormalige koloniën tot steeds zelfstandiger naties in het kader van hun recht op zelfbeschikking.[8] In het perspectief van deze ontplooiing vormde de totstandkoming van het Statuut een momentopname, die juridische uitdrukking gaf aan de ontwikkeling op dat moment. De positionering van het Statuut onderstreepte het volle bewustzijn dat op deze in 1954 gezette stap vervolgstappen zouden volgen. De uittreding van Suriname uit het verband van het Koninkrijk der Nederlanden (in 1975), maar ook de uittreding van Aruba uit het verband van de Nederlandse Antillen (in 1986) waren in lijn met deze gedachte en vormen belangrijke voorbeelden van dergelijke vervolgstappen.

Wat geldt voor het Statuut, geldt evenzeer voor de op grondslag daarvan tot stand gekomen Rijkswetten. De uiteindelijk volledige ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010 en de introductie van – onder meer – de justitiële Rijkswetten werden gestoeld op de wens tot verdere autonomie in het Caribische deel van het Koninkrijk. Deze ontmanteling betekende wederom een nieuwe stap. Ditmaal vond deze plaats tegen de achtergrond van de ontluikende ontwikkeling van twee nieuwe landen en drie nieuwe openbare lichamen. Naarmate deze nieuwe entiteiten zich verder ontplooien in de richting van een ‘ful(ller)

---

[6] Een en ander vloeit voort uit de Startnotitie die in opdracht van de Evaluatiecommissie is vervaardigd door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC).

[7] Officiële Toelichting bij artikel 55 Statuut.

[8] Zie over het zelfbeschikkingsrecht en de betekenis daarvan in het kader van deze evaluatie ook Kamerstukken II, 33750 IV nr. 9, p. 1-2.

measure of self-government'[9], ligt het in de rede dat ook hierop vervolgstappen zullen volgen. Sprake is van een perspectief van permanente staatkundige ontwikkeling waarin ook de justitiële Rijkswetten net zomin "eeuwig edict" zijn als het Statuut zelf.

Op termijn mag dan ook worden verwacht dat de landen een ontwikkeling zullen doormaken, die zal resulteren in aanpassingen in de structuur van de rechtshandhaving (waaronder die van het OM) op een wijze die passend is bij de ontplooiing van de landen op dat moment.

Bij dit perspectief moet echter worden opgemerkt dat deze evaluatie slechts vier jaar na de vorige momentopname is aangevangen. De werkzaamheden van de Evaluatiecommissie startten immers gedurende de tweede helft van 2014. Binnen de context van het hierboven geschetste perspectief van verdere ontplooiing van de landen en openbare lichamen, is dit een korte termijn. Zoals uit dit eindverslag zal blijken, geldt ten aanzien van de Rijkswetten bovendien dat deze in 2010 nog niet volledig waren geïmplementeerd en een enkele dat ook thans nog niet is (de Rijkswet Politie). In dat licht bezien, is de Evaluatiecommissie van opvatting dat moet worden gewaakt tegen te spoedige opeenvolging van vervolgstappen. Zij acht het dan ook niet verstandig op dit moment al in te zetten op nieuwe herstructureringen. Allereerst moet worden getracht de meest recente ontwikkeling gevolg te geven. Dat betekent implementatie van de Rijkswetten waar nodig en het optimaal benutten van de mogelijkheden die zij thans reeds bieden. Eerst dan kan overwogen worden in het kader van het hiervoor geschetste ontwikkelingsperspectief een volgende stap gezet worden.

1.3 Werkwijze

Dit eindverslag bevat in ieder geval ten aanzien van de hierin gedane aanbevelingen het gezamenlijke standpunt van de leden van de Evaluatiecommissie ten aanzien van de vier justitiële Rijkswetten. Om onafhankelijke oordeelsvorming door de Evaluatiecommissie te bevorderen is in opdracht van de Evaluatiecommissie allereerst wetenschappelijk onderzoek verricht naar de werking van de Rijkswetten in de huidige praktijk. Dit onderzoek was erop gericht te komen tot bevindingen ten aanzien van de evaluatievragen die waren opgenomen in het Instellingsbesluit en het daarop gebaseerde Plan van Aanpak. Het onderzoek is uitgevoerd door wetenschappers van de Universiteit Utrecht, de University of Curaçao en het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde te Leiden. Het resultaat van dit onderzoek is toegevoegd als bijlage aan dit eindverslag. De wetenschappelijke eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van deze bijlage berust bij de betrokken onderzoekers. Evaluatiecommissie en onderzoekers hebben echter in voortdurende verbinding gestaan. Gedurende de onderzoeksfase hebben Evaluatiecommissie en onderzoekers gezamenlijk de parameters bepaald voor het te verrichten onderzoek. Met

[9] Als bedoeld in artikel 73 VN Handvest.

inachtneming van de Evaluatieopdracht heeft de Evaluatiecommissie, op een voorstel daartoe van de onderzoekers, de vragen vastgesteld die in de eerste fase van het onderzoek zijn gesteld door middel van de schriftelijke vragenlijsten. Naar aanleiding van de respons hierop heeft de Evaluatiecommissie op voorstel van de onderzoekers besloten tot het organiseren van zogeheten 'focusgroepen'. Hierin is de gelegenheid te baat genomen inbreng te verkrijgen van personen en instellingen die de effecten van deze wetten in hun dagelijkse praktijk ervaren, zonder dat zij werkzaam zijn bij de instellingen waarop de Rijkswetten betrekking hebben, alsmede van vertegenwoordigers van de 'civil society' (zoals Raden van Kerken, Kamers van Koophandel, etc.).[10] Vooral in deze laatstgenoemde focusgroepen is nadrukkelijk aan de orde gekomen welke meningen over de (toepassing van) de Rijkswetten leven onder de burgers die konden worden gerekend tot de achterban van deze organisaties. Daarnaast heeft de Evaluatiecommissie in overleg met de onderzoekers vastgesteld welke aandachtspunten in de tweede fase van het onderzoek (de interviewronde) centraal zouden staan. Om nadere verbinding tussen de Evaluatiecommissie en de onderzoekers te bewerkstelligen, hebben leden van de Evaluatiecommissie actief deelgenomen aan de onder leiding van de onderzoekers afgenomen interviews met de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken, alsmede met de leidinggevenden van de verschillende instellingen waarop de Rijkswetten betrekking hebben. Nadere verbinding tussen onderzoekers en Evaluatiecommissie kwam evenzeer tot stand via een door de Evaluatiecommissie ingestelde begeleidingscommissie, waarin een aantal leden van de Evaluatiecommissie eveneens zitting hadden.

Ter afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen onderzoeksgroep en Evaluatiecommissie, kan als vuistregel worden gehanteerd dat de onderzoeksgroep verantwoordelijk is voor de bevindingen ten aanzien van het functioneren van de Rijkswetten in de praktijk, maar dat het aan de Evaluatiecommissie is geweest aan deze bevindingen conclusies te verbinden en – waar nodig en mogelijk – aanbevelingen ter verbetering te doen.

1.4 Nadere invulling evaluatieopdracht

De uiteindelijke Evaluatieopdracht heeft aanvankelijk geresulteerd in een door de Evaluatiecommissie vastgesteld Plan van Aanpak waarin het onderzoek op verschillende wijzen wordt ingebed en uitgewerkt. Zo vertrekt dit Plan van Aanpak vanuit één onderzoeksdoel. Dit onderzoeksdoel is vervolgens onderverdeeld in vier subdoelen.[11]

[10] Zie paragraaf 2.3 van de onderzoeksbijlage.

[11] Inzicht verkrijgen in de werking in de praktijk van de genoemde (consensus)rijkswetten ten aanzien van:
- de toepassing van de wetten door de relevante uitvoerders daarvan en/of toezichthouders daarop;
- de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze toepassing;
- effecten van deze toepassing en mogelijke (onvoorziene) knelpunten;

Tegelijkertijd is dit onderzoeksdoel nogmaals onderverdeeld in een zevental onderzoeksvragen. Tot slot zijn in dit Plan van Aanpak de 'evaluatievragen' herhaald die per Rijkswet waren opgenomen in de Evaluatieopdracht (in totaal waren dat er 64, verdeeld over de vier Rijkswetten). Dit betekende dat het Plan van Aanpak uiteindelijk voorzag in minstens vier verschillende manieren waarop het onderzoek zou kunnen worden ingericht. Op voordracht van de onderzoeksgroep heeft de Evaluatiecommissie gemeend dit enigszins te moeten vereenvoudigen. Daarbij is teruggegrepen op de formulering van de evaluatiebepalingen in de wetten zelf en de Evaluatieopdracht die daarop berust. Het onderzoek is vooral toegespitst geweest op de vraag hoe de Rijkswetten functioneren in de praktijk en wat daarover het oordeel is van degenen die hierbij het meest betrokken zijn. Deze vraagstelling gaf niet alleen een meer eenduidige afbakening van het onderzoek, maar was realistisch genoeg zodat deze – gelet op de in het Plan van Aanpak voorgestane methode – ook daadwerkelijk kon worden beantwoord. De wijze waarop dit nader is vormgegeven, is beschreven in de onderzoeksbijlage.[12]

- de bijdrage die de Rijkswetten leveren aan de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk op het gebied van rechtspraak en rechtshandhaving.

[12] Zie hoofdstuk 1 en 2 van de onderzoeksbijlage.

2. Algemene impressie

Het valt op hoeveel werk verzet is in de vier jaar die verstreken zijn tussen de totstandkoming van de justitiële Rijkswetten en de start van de evaluatie (najaar 2014). Uit het onderzoek blijkt dat drie van de vier Rijkswetten thans nagenoeg volledig zijn geïmplementeerd en ook welke inspanningen geleverd zijn om tot nadere implementatie te komen van de vierde Rijkswet (de Rijkswet Politie). Ook overigens valt het de Evaluatiecommissie op welke toewijding en energie vanuit alle ministeries, justitiële instellingen en andere ambten aan de dag wordt gelegd om de rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden naar een hoger niveau te tillen. Uit het verrichte onderzoek blijkt bovendien dat onder grote groepen betrokkenen optimisme bestaat over de ontwikkeling van de rechtshandhaving in de Caribische delen van het Koninkrijk.[13] Het is de stellige overtuiging van de Evaluatiecommissie dat juist dit optimisme zou moeten dienen als fundament voor verdere ontwikkeling.

2.1 Bestuurlijke context

Uiteraard zijn in deze evaluatie punten van zorg aan de oppervlakte gekomen. Dit neemt de waardering voor de inzet die in de verschillende landen en openbare lichamen is en wordt geleverd, niet weg. Vooral niet omdat dit geschiedt onder randvoorwaarden – in ieder geval voor wat betreft schaal, middelen en fysieke afstanden – die zwaarder zijn dan voor de implementatie van vergelijkbare wetgeving in Nederland. Dat deze inzet moest worden geleverd in een tijd waarin ook andere onderdelen van de betrokken overheden (opnieuw) vorm moest worden gegeven, maakt het totaal van wat tot stand gekomen is des te imposanter.

Immers, niet moet worden vergeten dat:

- het openbaar bestuur in met name Curaçao over de gehele linie grote inspanningen heeft moeten leveren om twee ‘oude’ bestuurslagen (het land Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao) te vervlechten in één nieuwe;
- in Sint Maarten op tal van terreinen overheidsinstellingen en -processen opgezet moesten worden waar die daarvoor niet – of slechts in beperkte mate – bestonden; en

[13] Zie paragraaf 3.1 van de onderzoeksbijlage.

- voor Caribisch Nederland een volstrekt nieuwe, binnen Nederland niet eerder beproefde, structuur moest worden opgericht waarin een evenwicht moe(s)t worden gezocht tussen Europees Nederlandse en Caribisch Nederlandse inbreng.[14]

Ook aan Aruba is de herstructurering van het Koninkrijk der Nederlanden niet zonder meer voorbijgegaan. De herinrichting van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie heeft ook daar zijn personele implicaties gekend. Voorts moesten veel in Aruba functionerende instituties op het terrein van de rechtshandhaving nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan met hun partners in de nieuwgevormde landen en openbare lichamen (met name voor wat betreft politiesamenwerking).

2.2 Aspecten van de taal

Binnen de context waarin de justitiële consensusrijkswetten functioneren, vormt de taal een factor van constante betekenis. In het kader van rechtshandhaving is het Nederlands de dominante taal. Zo is alle wetgeving opgesteld in het Nederlands. Hierop aansluitend worden alle rechterlijke uitspraken in deze taal opgesteld. Daarmee worden ook alle dagvaardingen (zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk), alsmede overige formele stukken (bijvoorbeeld van het OM) in deze taal vervaardigd. Op dit moment geldt zulks ook voor door de politie opgestelde processen-verbaal.

Binnen de samenlevingen waarin de justitiële consensusrijkswetten functioneren, is het Nederlands over het algemeen niet de dominante taal. Voor zowel rechtzoekenden als functionarissen die werkzaam zijn binnen de rechtshandhaving vormt dit vaak een barrière. Deze barrière is bovendien van fundamenteler aard dan een incidentele belemmering in de feitelijke uitvoering van werkzaamheden (zoals het opstellen van een proces-verbaal of een conceptvonnis) of in het verkeer tussen burgers en de betrokken instellingen. Het betreft vooral ook een probleem voor de mate waarin grote delen van de bevolking van het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden zich herkennen in hun eigen stelsel van rechtshandhaving. Taal is niet voor niets één van de belangrijkste uitingen van iemands culturele identiteit. In de betrokken landen is de vraag op zijn plaats of deze situatie op de langere termijn houdbaar en wenselijk is. Het is volgens de Evaluatiecommissie gewenst dat reeds binnen afzienbare tijd fundamenteel debat wordt gevoerd over de dominante positie van het Nederlands binnen de context van de rechtshandhaving. Dit debat zou erop gericht moeten zijn aspecten van de rechtshandhaving te identificeren waar gebruik van het Nederlands niet strikt noodzakelijk is.

[14] Zie ook paragraaf 3.2 van de onderzoeksbijlage.

2.3 Caribisering

Als gezegd, het is van groot belang dat burgers zich herkennen in hun eigen stelsel van rechtshandhaving. Dit betreft niet alleen de taal van de rechtshandhaving, maar ook de bemensing daarvan. Het komt de Evaluatiecommissie voor dat het vervullen van met name ook sleutelposities binnen de rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden door personen die uit dat deel afkomstig zijn, de acceptatie van hun optreden onder burgers vergroot. Het is dan ook terecht dat binnen de instellingen waarop de Rijkswetten betrekking hebben wordt ingezet op 'Caribisering' van het personeelsbestand. De politie in Curaçao en Sint Maarten zijn nagenoeg volledig 'Caribisch'.[15] In Caribisch Nederland is dit niet het geval. Ten aanzien hiervan, alsmede ten aanzien van het hof en het OM (met name in Sint Maarten) geldt dat het ingezette beleid van Caribisering met kracht moet worden voortgezet. De Rijkswetten staan aan verdere Caribisering niet in de weg. Deze hoeven op dit punt dan ook niet te worden aangepast. Wel vergt Caribisering de constante aandacht van diegenen die (eind)verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Rijkswetten.

In de praktijk blijkt het begrip 'Caribisering' overigens niet eenduidig te worden gehanteerd. Het beeld dat de één heeft van een 'gecaribiseerde' rechterlijke macht (bijvoorbeeld rechters of officieren van justitie die in het Caribisch gebied zijn geboren uit ouders die daar eveneens hun wortels hebben), blijkt in de praktijk verschillend van dat van een ander (bijvoorbeeld rechters of officieren die lokaal zijn aangesteld). Hoewel het opstellen van specifieke definities in dit verband buitengewoon moeizaam is, zou de vraag wanneer sprake is van Caribisering en wanneer niet, onderwerp moeten zijn van een permanente en vooral open dialoog tussen de relevante betrokkenen.

Uiteraard staat Caribisering in nauw verband met de hiervóór aangehaalde aspecten van taal, zodat ook hierin argumenten kunnen worden gevonden de hierboven gedane aanbeveling te onderschrijven.

2.4 Financiën

Thans worden alle landen van het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden in enigerlei mate geconfronteerd met financieel toezicht. In alle landen gelden financiële restricties. Als deze restricties leiden tot bezuinigingen over de volle breedte van de overheid van een land, kan dit niet volledig voorbijgaan aan de justitiële instellingen. Dat gezegd hebbend, spelen deze financiële restricties wel een belangrijke rol binnen deze evaluatie, vooral ten aanzien van het hof en de politie. De vraag moet hierbij immers worden gesteld of

[15] Zij het dat in Sint Maarten meer werk zou moeten worden gemaakt met 'twinning' in RST-verband, zie paragraaf 3.4 van dit eindverslag.

bij de totstandkoming van de Rijkswetten voldoende inzicht bestond in de omvang van financiële middelen die noodzakelijk is voor het inrichten van deze instellingen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de ontwikkeling en het onderhoud van ict-voorzieningen (zoals zaaksregistratiesysteem ten behoeven van het hof) of kosten die gepaard gaan met het organiseren van (permanente) educatie die in de landen zelf niet steeds voorhanden is (met name ten aanzien van de politie).

Bij de Evaluatiecommissie bestaat – met de kennis van nu – de indruk dat bij de totstandkoming van de Rijkswetten (GHvJ en Politie) onvoldoende inzicht bestond in de benodigde omvang van de financiële middelen. Deze indruk wordt bevestigd door de herijking van de begroting voor het KPCN, die blijkens het verrichte onderzoek ruim verdubbeld is ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen in 2010.[16] Bestond dit inzicht inderdaad niet en zijn reeds daarom financiële problemen ontstaan, dan zullen de thans opgelegde bezuinigingen (bijvoorbeeld bij het KPSM of bij het hof), grote gevolgen hebben.

2.5 Perspectief van de burger

Het valt de Evaluatiecommissie op dat de opgave van het verbeteren van rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk vanuit politiek-bestuurlijke hoek sterk wordt benaderd vanuit institutionele gezichtspunten (bijvoorbeeld ten aanzien van de wens van een eenzijdig opzegrecht en de wens om te komen tot een 'eigen' PG) die nauwelijks lijken te zijn veranderd sinds de onderhandelingen die over de Rijkswetten zijn gevoerd vanaf het begin van deze eeuw. Ook aan de Europese zijde van de Atlantische Oceaan viel gedurende het onderzoek op dat op sommige vlakken wordt teruggegrepen op eerder ingenomen standpunten (bijvoorbeeld waar het gaat om de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie van het Koninkrijk).[17]

Achter deze discussies gaan fundamentele noties schuil als autonomie en democratie, maar ook 'checks and balances' en onafhankelijke rechtspleging. Hoewel deze gezichtspunten valide zijn, moet worden gewaakt tegen voortdurende teleurstelling over wat in de Rijkswetten wel of niet voorzien is. Gelet op hetgeen de Evaluatiecommissie hierover in paragraaf 1.2 (Ontwikkelingsperspectief) heeft opgemerkt, is zij van mening dat de tijd voor herziening van de in 2010 overeengekomen institutionele inbedding van de rechtshandhaving nog niet is aangebroken. Het is – in de woorden van de Commissie Voorevaluatie Rijkswetten van het land Curaçao – de vraag of op dit moment iemand gebaat is bij een "nieuwe ronde staatkundige structuur".[18] De energie zou in dit stadium in het bijzonder moeten worden

[16] Zie ook paragraaf 4.3.3 van de onderzoeksbijlage.
[17] Zie ook hoofdstuk 3 en 5 van de onderzoeksbijlage.
[18] Zie de Voorevaluatie van de Commissie voorevaluatie rijkswetten van Curaçao, p. 19.

gericht op het creëren van randvoorwaarden voor een succesvolle benutting van de mogelijkheden die de Rijkswetten bieden.

De overheid is er niet voor zichzelf. Dit moge een open deur zijn, het is ook in het kader van rechtshandhaving niet minder waar. Rechtzoekenden (burgers, bedrijven en instellingen) zijn gebaat bij een efficiënt en slagvaardig politiekorps, bij een Openbaar Ministerie dat volgens rechtsstatelijke normen oordeelt over de vraag welke zaken het voor de rechter brengt (en welke niet) en bij een rechter die daarover in volstrekte onafhankelijkheid en onpartijdigheid kan oordelen. Burgers zijn gebaat bij landen die bereid zijn gezamenlijk te bouwen aan verbetering van rechtshandhaving. Omdat in het onderzoek dat aan dit eindverslag ten grondslag ligt, in zekere mate is voorzien in onderzoek naar de *mening* van de burger te dien aanzien, is het – met name via de gehouden focusgroepen – mogelijk diens *perspectief* in de beoordeling te betrekken. Het is om deze reden dat de Evaluatiecommissie besloten heeft dit perspectief steeds in herinnering te roepen bij de behandeling van de verschillende Rijkswetten.

2.6 Algemene aanbevelingen

De meeste aanbevelingen die in dit eindverslag worden gepresenteerd, zijn nadrukkelijk gekoppeld aan specifieke rijkswetten. Uit dit hoofdstuk vloeit echter een tweetal meer algemene aanbevelingen voort:

1. Reeds in de nabije toekomst dient onderzoek te worden gedaan naar en fundamenteel debat te worden gevoerd over de dominante positie van het Nederlands binnen het verband van de rechtshandhaving. Dit onderzoek en dit debat zou erop gericht moeten zijn de aspecten van de rechtshandhaving te identificeren waar gebruik van het Nederlands niet strikt noodzakelijk is.

2. Onderzocht moet worden of – met de kennis van nu – bij de totstandkoming van de Rijkswetten (in het bijzonder ten aanzien van de Rijkswet GHvJ en de Rijkswet Politie) voldoende inzicht bestond in de omvang van benodigde financiële middelen voor de in de Rijkswet voorziene inrichting van de instellingen. Aan de uitkomsten van dat onderzoek zouden door de landen consequenties moeten worden verbonden.

3. Rijkswet Politie

Van alle instellingen waarop de vier Rijkswetten betrekking hebben, staat de politie het dichtst bij de burger. Voor burgers is de politie bovendien het belangrijkste portaal richting Openbaar Ministerie en (straf)rechter. Terecht merkt de Commissie Voorevaluatie Rijkswetten van het land Curaçao op dat het aldaar dan ook van het grootste belang is dat de aanwezigheid van een "volwaardig, kwalitatief goed en professioneel"[19] korps gevoeld wordt. Dit geldt uiteraard ook voor alle andere landen en openbare lichamen binnen het Caribische deel van het Koninkrijk. Burgers moeten zich in dit korps kunnen herkennen in de zin dat het korps in zeker opzicht een afspiegeling vormt van de maatschappij waarin het functioneert. Niet alleen figuurlijk, maar ook letterlijk moet dit korps de taal van de burger spreken.

3.1 Implementatie regelgeving

Een belangrijk aandachtspunt is de totstandkoming van nadere regelgeving ter implementatie van de Rijkswet en de daarop gebaseerde onderlinge regelingen. Nu de Rijkswet Politie zich moet laten lezen als een kaderwet, is nadere invulling van de hierin (en in onderlinge regelingen) opgenomen normen, zaak voor de wetgevers van de betrokken landen. Voor Caribisch Nederland lijkt deze invulling compleet. In Curaçao en Sint Maarten is dit niet het geval, waarbij zeker het achterblijven van de totstandkoming van de Politieregeling (bij landsverordening) in Curaçao te lang op zich laat wachten. Het is bovendien moeilijk te achterhalen waar de precieze achterstanden in implementatie van regelgeving schuilen, nu regelgeving en de totstandkoming daarvan in de Caribische landen slechts gebrekkig – digitaal - is ontsloten.

3.2 Organisatie en sterkte van de korpsen

Het is in dit kader van het grootste belang dat de organisatie van het Korps Politie Curaçao (verder: KPC), het Korps Politie Sint Maarten (verder: KPSM) en het Korps Politie Caribisch Nederland (verder: KPCN) zo snel mogelijk verder wordt ontwikkeld. Daaronder is mede begrepen de inrichting van diensten en van processen en de definitieve plaatsing van gekwalificeerd personeel, de (nadere) implementatie van regelgeving als hierboven beschreven en het op volle formatie brengen van de korpsen, krachtens de in artikel 49

[19] Zie de Voorevaluatie van de Commissie voorevaluatie rijkswetten van Curaçao, p. 14.

vastgestelde – aan de inrichtingsplannen ontleende – sterkte. In verband met de kwaliteit van de opsporing verdient de positie van de hulpofficier van justitie hierbij extra aandacht. Daarbij moet worden gedacht aan diens opleiding en certificering, diens plaats in de organisatie, alsmede aan optimalisering van de verbinding die door middel van de hulpofficieren kan worden gelegd tussen politie en OM.

In het onderzoek zijn verschillende redenen naar voren gebracht waarom de korpsen thans niet op formatieve en organisatorische sterkte zijn (gebrek aan financiën, stagnerende onderhandelingen met vakbonden etc.).[20] Wat daarvan ook zij, zeker ten aanzien van het KPC en het KPSM kan het naar het oordeel van de Evaluatiecommissie niet zo zijn dat politiekorpsen nog jarenlang kampen met achterblijven van uitvoeringsregelingen en met onderbezetting. Het moet helemaal ondenkbaar geacht worden dat de in die korpsen wel beschikbare capaciteit in beslag wordt genomen door de beslommeringen van almaar voortdurende reorganisatie. Ook de veelvuldige wisselingen van korpschefs in Curaçao (en overigens ook van de zogeheten 'station chiefs' in Saba en Sint Eustatius) dragen hieraan niet bij. Positieve waardering heeft de Evaluatiecommissie voor de uit het onderzoek gebleken ontwikkeling van de landsrecherches in Curaçao en Sint Maarten,[21] die – na een zekere opstartfase – inmiddels richting volle ontplooiing lijken te komen.

3.3 Opleiding

Voor de inbedding van de landelijke korpsen in de landelijke gemeenschappen is het opleiden van lokale krachten van eminent belang. Hoewel de Rijkswet Politie een bepaalde mate van gemeenschappelijke zorg voor politieonderwijs voorschrijft, laat gezamenlijk politieonderwijs zich gemakkelijker opschrijven dan organiseren. Uit het onderzoek blijkt afdoende welke factoren – zoals fysieke afstand en financiële middelen – hierin een belemmerende rol spelen. De Evaluatiecommissie heeft dan ook begrip voor de praktische ontwikkeling, waarin in ieder geval de opleidingen voor basispolitiezorg in de landen zelf worden georganiseerd.[22] Dat daarbij samenwerking wordt gezocht met opleidingen voor vergelijkbare functies in hetzelfde land (bijvoorbeeld met de Douane of de Kustwacht) valt te onderschrijven als een efficiënte inzet van schaarse (personele en materiële) middelen.

Vanuit een oogpunt van onderlinge uitwisseling van politiepersoneel ziet de Evaluatiecommissie niettemin nog steeds meerwaarde in het organiseren van gezamenlijk politieonderwijs, waar mogelijk. In dit verband lijkt een belangrijke coördinerende rol weggelegd voor het overleg tussen de korpschefs als bedoeld in artikel 36, eerste lid, Rijkswet

[20] Zie paragraaf 4.3.3 van de onderzoeksbijlage.
[21] Zie paragraaf 4.3.3 van de onderzoeksbijlage.
[22] Zie paragraaf 4.3.3 van de onderzoeksbijlage.

Politie. Positief is dat aan dit overleg ook de korpschef van het Korps Politie Aruba (verder: KPA) deelneemt.

Voorts moet bijzondere aandacht worden gevraagd voor de instroom van lokale krachten in de opleidingen. Burgers in de landen en openbare lichamen zijn uiteindelijk gebaat bij politiemensen die op de hoogte zijn van plaatselijke omstandigheden en gebruiken, alsmede van de lokaal dominante taal. Als gezegd, deze taal (Engels of Papiaments) is over het algemeen een andere dan de in de rechtshandhaving dominante taal (Nederlands). Daarom wordt van een goede politieman of –vrouw beheersing van beide gevergd. De Evaluatiecommissie is van opvatting dat beheersing van het Nederlands niet aan *begin*, maar aan het *einde* van de opleiding basisvoorwaarde is. Thans zullen politiemensen in ieder geval in staat moeten zijn processen-verbaal op te maken en ook anderszins deze taal te hanteren. Voor de *toelating* tot de opleiding zou goede beheersing van het Nederlands niet het belangrijkste struikelblok moeten vormen.[23] Veeleer moet ruimte zijn voor maatwerk binnen (of parallel aan) de politieopleiding voor diegenen voor wie beheersing van het Nederlands een aandachtspunt vormt.

Het is voor de Evaluatiecommissie de vraag of hiermee een structurele oplossing kan worden geboden voor het gesignaleerde probleem. In dit verband verwijst de Evaluatiecommissie naar de door haar gemaakte opmerkingen in paragraaf 2.2 (Aspecten van taal) en naar aanbeveling 1.

3.4 Samenwerking, GVP en RST

De Rijkswet Politie voorziet in verschillende vormen van samenwerking tussen de korpsen. Ondercapaciteit bij deze korpsen kan ten koste gaan van die samenwerking. Zolang binnen een korps de focus gericht is op ontwikkeling van de eigen organisatie, lijkt samenwerking met andere korpsen of instellingen voor hen eerder een additionele belasting dan een steun in de rug.[24] De Evaluatiecommissie heeft er dan ook begrip voor dat de Rijkswet Politie op dit punt niet volledig geïmplementeerd is. Wel benadrukt dit eens te meer het belang van een spoedige afwikkeling van de reorganisatie en het op sterkte brengen van de korpsen.

Uit het onderzoek blijkt dat samenwerking binnen het Caribische deel van het Koninkrijk over het algemeen eerder afhankelijk is van goede persoonlijke verstandhoudingen dan van vastgelegde formele structuren.[25] Ook daarvoor is – gelet op de schaal van de landen en openbare lichamen – begrip op te brengen. Het meest sprekende voorbeeld van een formele structuur vormt de Gemeenschappelijke Voorziening Politie (verder: GVP). Deze is tot op

[23] Zie paragraaf 4.3.3 van de onderzoeksbijlage.
[24] Zie paragraaf 4.3.3 van de onderzoeksbijlage.
[25] Zie paragraaf 4.3.3 van de onderzoeksbijlage.

heden niet van de grond gekomen. Aan het optuigen hiervan lijkt (aan beide zijden van de Atlantische Oceaan) geen prioriteit te worden gegeven. Op sommige plaatsen lijkt het eveneens te ontbreken aan politieke wil dit überhaupt te doen.

Dit kan eveneens worden verklaard door de wijze waarop de GVP uiteindelijk in de Rijkswet is gepositioneerd. Met de introductie van artikel 57a in de uiteindelijke tekst van de Rijkswet zijn namelijk de twee zwaarste taken voor de GVP (bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit en de ondersteuning van landen bij de bestrijding van criminaliteit die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maakt) op het laatste moment overgeheveld naar het Recherchesamenwerkingsteam (verder: RST). Omdat aldus in het grootste deel van de taken van de GVP is voorzien, lijkt het hoogst onwaarschijnlijk dat zij alsnog zal worden geïmplementeerd. De Evaluatiecommissie is dan ook van opvatting dat erkend moet worden dat het RST een meer permanent karakter heeft gekregen in de rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk. Daarbij kan de invulling van de taken als bedoeld in artikel 8, eerste en derde lid, Rijkswet Politie door het RST (zoals deze in het oorspronkelijke voorstel van Rijkswet waren toebedeeld aan de GVP) nader worden vormgegeven op een wijze als hieronder omschreven. Nu de uitoefening van de aan de GVP in de Rijkswet toebedachte taken op grond van artikel 57a, vijfde en zesde lid, in 2016 moet worden beoordeeld, beveelt de Evaluatiecommissie aan dit momentum te benutten het RST ook als zodanig te positioneren binnen de rechtshandhavingsketen in het Caribische deel van het Koninkrijk. Binnen de meeste landen en openbare lichamen lijkt dit mogelijk te worden gemaakt door de bestendige (Aruba en Caribisch Nederland) of sterk verbeterende (Curaçao) relaties tussen de landelijke korpsen en het RST. De Evaluatiecommissie heeft zorgen over deze verhouding in Sint Maarten.[26] Met het oog op de bijzondere problemen waarmee de rechtshandhaving zich in Sint Maarten geconfronteerd weet, is goede samenwerking tussen het KPSM, het ministerie van Justitie en het RST immers van groot belang.

Voor wat betreft de inzet van het RST zijn naar het oordeel van de Evaluatiecommissie twee aspecten van belang. Dit betreft de *taakstelling* van het RST en de *organisatorische inbedding* ervan.

Ten aanzien van de *taakstelling* geldt het volgende. Volgens artikel 57a, derde lid, jo. artikel 8, eerste lid, bestaan de taken van het RST thans uit het verrichten van onderzoek:

a. naar grensoverschrijdende criminaliteit bedoeld in artikel 33, tweede lid, van de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

b. naar misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken;

[26] Zie paragraaf 4.3.3 van de onderzoeksbijlage.

c. ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken tot rechtshulp met betrekking tot strafbare feiten bedoeld onder a en b.

In de wettelijke taakstelling van het RST is niet expliciet voorzien in het ter beschikking stellen van technologische hulpmiddelen en specialistische personele ondersteuning aan de landelijke korpsen bij de bestrijding van criminaliteit die niet grensoverschrijdend (maar zuiver landelijk) is en evenmin onder de noemer valt te scharen van criminaliteit 'die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maakt'. Binnen de landen is hieraan wel degelijk behoefte. Via de GVP had hierin kunnen voorzien, ware het niet dat zij niet tot stand gekomen is. Hoewel niets de landen in de weg staat om op dit vlak (ook zonder de GVP) samenwerking te zoeken, lijkt het de Evaluatiecommissie raadzaam dit eveneens op te nemen in de taakstelling van het RST.[27]

Voor wat betreft de *organisatorische* inbedding is de Evaluatiecommissie van opvatting dat landelijke korpsen bij de bestrijding van landelijke criminaliteit leidend zouden moeten zijn. Naar het oordeel van de Evaluatiecommissie zou het optreden van het RST tegen criminaliteit die een ernstige inbreuk op de (landelijke) rechtsorde maakt of door middel van het bieden van technologische of specialistische ondersteuning, dienen plaats te vinden onder de operationele verantwoordelijkheid van de korpschefs van de landen, uiteraard met inachtneming van het lokale strafvorderlijke gezag. Bij de uitoefening van alle taken moet overigens gevolg worden gegeven aan het in de opzet van het RST voorziene 'twinning' (evenredige inzet van zowel Nederlands als lokaal politiepersoneel, waarbij politiepersoneel van Europees Nederlandse en Caribische afkomst aan elkaar wordt gekoppeld ten behoeve van uitwisseling van expertise). De Evaluatiecommissie hecht eraan dit concept zodanig uit te leggen dat twinning niet alleen bijdraagt aan het vergroten van de expertise van politiepersoneel van de landelijke korpsen, maar ook aan het door Europees Nederlandse RST'ers leren kennen van de lokale cultuur en werkwijzen.

De selectie van door het RST te verrichten onderzoeken geschiedt door de *stuurgroep* RST. Deze selectie vindt plaats binnen de beleidskaders die door de ministers van (Veiligheid en) Justitie op voorstel van de *beleidsgroep* RST worden vastgesteld. In zowel de stuurgroep als de beleidsgroep zijn de korpschefs van de betrokken landen, alsmede de teamchef RST vertegenwoordigd. Deze structuur creëert aldus een bestuurlijke inbedding die gericht is op samenwerking tussen de landen (via hun ministeries en korpsen). Binnen deze structuur worden afspraken gemaakt over de samenwerking tussen de korpsen en het RST ten aanzien van specifieke onderzoeken. Hoewel het protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking van 30 november 2001 (verder: RST-protocol) voorziet in beleidsmatige sturing door de gemeenschappelijke ministers op voorstel van een adviesgroep RST, is bovenstaand sturingsmodel gebaseerd op nadere afspraken hieromtrent in het JVO. Nu aanpassing van het RST-protocol ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden van het

[27] Zie paragraaf 4.3.3 van de onderzoeksbijlage.

RST voor de hand ligt, zou van de gelegenheid gebruik moeten worden gemaakt de bestaande uitwerking van het sturingsmodel in het protocol vast te leggen. Bij het herzien van het RST-protocol en het maken van onderlinge afspraken over de verdeling van capaciteit, zal ook het land Aruba moeten worden betrokken. Gelet op het belang van goede afstemming tussen de korpsen en het RST verdient het aanbeveling de teamchef RST een vaste rol toe te kennen in het overleg tussen de korpschefs.

Voor die delen van de politietaak waarin door middel van de GVP had kunnen worden voorzien – maar waarin ook in deze opzet niet door het RST wordt voorzien – ziet de Evaluatiecommissie ruimte voor verdere samenwerking tussen de landen. Dit betreft onder meer het ontplooien van initiatieven inzake gezamenlijke opleidingen, maar ook zaken als coördinatie en afstemming met betrekking tot de uitrusting. In het kader van deze samenwerking ziet de Evaluatiecommissie een belangrijke rol weggelegd voor het overleg van korpschefs als bedoeld in artikel 36 Rijkswet Politie. Deze samenwerking kan worden versterkt door overleg met en tussen de ministers op grond van artikel 37 Rijkswet Politie.

3.5 Aanbevelingen

In termen van doeltreffendheid en effecten (zoals deze zijn verwoord in de Rijkswetten en in de Evaluatieopdracht) kan ten aanzien van de Rijkswet Politie worden opgemerkt dat vanwege de achterstanden in implementatie geldt, dat zij niet op alle punten *doeltreffend* is. Deze punten zijn – onder meer – het organisatorische inbedding van de korpsen (waaronder de totstandkoming en implementatie van nadere regelgeving, alsmede de formatieve sterkte), het (al dan niet) gezamenlijke politieonderwijs en de totstandkoming van de GVP. Logischerwijs vloeien hier als *effecten* uit voort dat met name het KPC en het KPSM organisatorisch nog niet op orde zijn, dat de instroom van recentelijk opgeleid politiepersoneel beperkt is en dat het RST een meer permanent karakter heeft gekregen.

Het bovenstaande brengt de Evaluatiecommissie tot de volgende aanbevelingen:

3. De organisatie van de korpsen (met name het KPC en het KPSM) dient zo snel mogelijk verder te worden ontwikkeld. De daarmee gepaard gaande reorganisaties zouden met grote voorrang moeten worden afgerond. Hierin zou eveneens het onderzoek moeten worden betrokken naar de toereikendheid van de oorspronkelijke raming van de financiële middelen die hiervoor noodzakelijk zijn (zie aanbeveling 2 en paragraaf 2.4 (Financiën)). In verband met de kwaliteit van de opsporing verdient de positie van de hulpofficier van justitie extra aandacht. Daarbij moet worden gedacht aan formalisering van diens plaats in de organisatie, diens opleiding en certificering, alsmede aan optimalisering van de verbinding die door middel van de hulpofficieren kan worden gelegd tussen politie en OM.

4. De Rijkswet Politie is een kaderwet. Het is noodzakelijk dat de wetgevers van Curaçao en Sint Maarten komen tot versnelde nadere uitwerking hiervan (voor Curaçao bijvoorbeeld door middel van totstandkoming van de Landsverordening Politie).

5. Frequente wisseling van personele bezetting op met name sleutelposities binnen het politieapparaat (zoals bij de korpschefs of de 'station chiefs' in Sint Eustatius en Saba) moet zoveel mogelijk worden vermeden.

6. Bij de toelating tot politieopleidingen zou beheersing van het Nederlands niet het grootste struikelblok moeten zijn. Ingezet moet worden op maatwerkoplossingen binnen (of parallel aan) de politieopleiding die achterstanden in Nederlandse taalbeheersing adresseren bij degenen voor wie dat een aandachtspunt is.

7. Erkend moet worden dat het RST in alle landen een meer permanent karakter heeft gekregen. Met name in Sint Maarten moet sterk worden ingezet op verbetering van de verhoudingen en samenwerking tussen het RST en het Korps Politie.

8. Het RST zou een viertal taken toebedeeld moeten krijgen. Dit zijn:

    a. onderzoek naar grensoverschrijdende criminaliteit bedoeld in artikel 33, tweede lid, van de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

    b. onderzoek naar misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken;

    c. onderzoek ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken tot rechtshulp met betrekking tot strafbare feiten bedoeld onder a en b.

    d. ondersteuning van het Korps Politie door middel van de inzet van technologische hulpmiddelen en specialistische expertise.

    De taken, genoemd onder b en d, zou het RST moeten uitvoeren onder operationele verantwoordelijkheid van de korpschefs van de landen, uiteraard met inachtneming van het lokale strafvorderlijke gezag. Bij de uitoefening van alle taken moet gevolg worden gegeven aan het in de opzet van het RST voorziene 'twinning'. Implementatie van deze aanbeveling vergt aanpassing van het RST-protocol. Bij die gelegenheid zou de thans vigerende en door het JVO vastgestelde bestuurlijke inbedding van het RST – die gericht is op samenwerking tussen de landen (via hun ministeries en korpsen) – moeten worden geformaliseerd in dat protocol. Bij aanpassing van het RST-protocol moet ook het land Aruba worden betrokken.

4. Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (verder: het OM) staat voor de meeste burgers op grotere afstand dan de politie. Burgers hebben niettemin groot belang bij het behoorlijk functioneren daarvan. Dit belang manifesteert zich onder meer in rechtsstatelijke vervolgingsbeslissingen en voortvarende en kwalitatief hoogwaardige afwikkeling van zaken.

Uit het onderzoek blijkt dat hiervan – naar het oordeel van de meeste betrokkenen – in belangrijke mate sprake is. In dit licht wordt de scheiding tussen het eerstelijns- en tweedelijnsparket positief beoordeeld.

4.1 Positie procureur-generaal

De aandachtspunten die betrokkenen ten aanzien van het OM naar voren brachten, betroffen over het algemeen niet het functioneren van de Rijkswet OM op zich, maar de institutionele inbedding daarvan. Voor wat betreft de constructie van een gezamenlijke PG wordt door tegenstanders (bijvoorbeeld in Sint Maarten) ingebracht dat het gebrek aan fysieke aanwezigheid van de PG leidt tot onbegrip over de lokale situatie en tot besluitvorming die niet voldoende op deze situatie is toegespitst. Ook zou de democratische legitimatie van het OM onder druk komen te staan als deze niet door één (door de Staten van zijn land verantwoordelijk te houden) minister zou kunnen worden aangestuurd door middel van algemene en bijzondere aanwijzingen. Tegenstanders van een gezamenlijke PG wijzen bovendien op de uitzonderlijkheid van de constructie. Zij geven aan dat een 'eigen' OM, onder leiding van een 'eigen' PG moet worden gezien als logische institutionele attributen van een autonoom land. Dit wordt volgens hen geïllustreerd door het gegeven dat deze constructie in andere landen binnen het Caribisch gebied (zowel binnen als buiten het Koninkrijk) niet lijkt voor te komen. Zij geven voorts aan dat uit de argumenten voor een *zelfstandige* PG niet per definitie een *gezamenlijke* PG voortvloeit.

Voorstanders van een gezamenlijke PG wijzen daarentegen op de risico's die een al te sterke landelijke inbedding van de PG in kleinschalige (insulaire) overheidsverbanden kan hebben voor de onafhankelijkheid van diens oordeelvorming en de zelfstandigheid waarmee hij behoort te functioneren. Zeker waar het gaat om het beperken van invloed van afzonderlijke ministers op individuele vervolgingsbeslissingen, creëert een gezamenlijke PG een zekere afstand die voordelen kent. Voor de voorstanders zijn de argumenten voor een *gezamenlijke* PG wel degelijk verbonden met de argumenten voor een *zelfstandige* PG. De afstand tussen

de minister van justitie en het Openbaar Ministerie wordt overigens in alle landen reeds verkleind door de aanwezigheid van een eerstelijnsparket onder leiding van een hoofdofficier van justitie. Via het driehoeksoverleg (artikel 19 Rijkswet Politie) en ook overigens staat de minister normaliter in regelmatige verbinding met in ieder geval ook deze hoofdofficier, aldus nog steeds de voorstanders. Het argument dat andere landen in het Caribisch gebied de constructie van een gezamenlijke PG niet lijken te kennen, overtuigt hen niet. Zij schrijven dit toe aan fundamentele verschillen in rechtssystemen (bijvoorbeeld met landen die in een Angelsaksische rechtstraditie staan) of (ten aanzien van de situatie in Aruba) aan verschillen in de historische context waarbinnen een land een eigen PG heeft gekregen.

Gelet op het in paragraaf 1.2 geschetste ontwikkelingsperspectief, geldt voor de Evaluatiecommissie dat de huidige constructie van een gezamenlijke procureur-generaal niet in steen gebeiteld is. De Evaluatiecommissie acht het thans echter te vroeg hierin wijzigingen aan te brengen. Getracht zou in ieder geval moeten worden de mogelijkheden die de Rijkswet thans biedt optimaal te benutten. In dat verband onderkent de Evaluatiecommissie dat met name in Sint Maarten door de minister van justitie problemen worden ervaren met de constructie van een gezamenlijke procureur-generaal. Hierbij blijkt de mate waarin fysieke en functionele aanwezigheid van de PG in Sint Maarten wordt beleefd, een belangrijk onderdeel van het probleem te zijn. De Evaluatiecommissie ziet twee modaliteiten waarin dit door deze minister ervaren probleem kan worden geadresseerd:

a. De eerste modaliteit is het verstrekken van een (breed) mandaat aan de in Sint Maarten gevestigde advocaat-generaal ten behoeve van een efficiënte en effectieve (beleids)afstemming met de minister van justitie. Hoewel de mate waarin dit mandaat wordt geclausuleerd in beginsel ter beoordeling van de mandaatgever is, is het denkbaar dat hierover in het JVO tussen de ministers en de PG geformaliseerde afspraken worden gemaakt.

b. De tweede modaliteit is het vergroten van de fysieke en functionele aanwezigheid van de PG in Sint Maarten. Om te voorkomen dat dit ten koste gaat van zijn beleidstaak in Curaçao is het mogelijk dat de PG op zijn parket in Curaçao wordt ontlast door een advocaat-generaal die aldaar gevestigd is. Deze kan bijvoorbeeld worden belast met OM-brede beheersaangelegenheden. Het zou aldus mogelijk moeten worden gemaakt dat de PG aaneengesloten periodes per maand kantoor houdt te Sint Maarten. Hiermee zou tegemoet kunnen worden gekomen aan het bezwaar dat de PG te weinig op de hoogte zou zijn van de specifieke omstandigheden in de betrokken landen, zonder het voordeel van enige afstand tussen minister en PG teniet te doen. Voorts zou het vestigen van een op bepaalde specialismen coördinerende afdeling van het Parket van de procureur-generaal in Sint Maarten de betrokkenheid van de procureur-generaal bij dat land extra kunnen benadrukken.

De Evaluatiecommissie sluit niet uit dat een combinatie van beide modaliteiten mogelijk is. Het is echter binnen de Evaluatiecommissie niet mogelijk gebleken tot een eensluidende inhoudelijke keuze te komen ten aanzien van bovenstaande modaliteiten.

4.2 Beleidskracht ministeries van Justitie

Ook langs andere wegen ziet de Evaluatiecommissie mogelijkheden de sturingsmogelijkheden van ministers ten aanzien van het OM te vergroten. Het valt de Evaluatiecommissie in dit verband op dat betrekkelijk weinig gebruik lijkt te worden gemaakt van de aan ministers toekomende bevoegdheid tot het geven van *algemene* aanwijzingen. Ook overigens lijkt de ontwikkeling van rechtshandhavingsbeleid door de ministeries van Justitie te Curaçao en Sint Maarten niet bepaald omvangrijk. Uit het onderzoek is gebleken dat de beleidskracht van de ministeries van Justitie daarvoor te beperkt is. [28] Hierdoor wordt thans het rechtshandhavingsbeleid de facto vrijwel uitsluitend geformuleerd door het OM en de politiekorpsen en wordt dit slechts geaccordeerd (of niet) door het ministerie. Los van de opvattingen die mogen gelden ten aanzien van de wenselijkheid van een gezamenlijke PG is de Evaluatiecommissie van opvatting dat het tegemoetkomen aan de bezwaren hiertegen mede kan worden bereikt door een zinvoller benutting van de mogelijkheden die de Rijkswet reeds biedt en dan met name in de zin van algemene aanwijzingen. Hiertoe dienen de ministeries fors te investeren in een vergroting van hun beleidskracht, waarbij het binnenhalen van expertise op het terrein van strafrechtelijke beleidsvorming vooropstaat.

Ministeriële betrokkenheid via mogelijke interventies in individuele vervolgingsbeslissingen in de vorm van *bijzondere* aanwijzingen, dient te gelden als ultimum remedium. De Evaluatiecommissie ziet het achterwege blijven van deze aanwijzingen in de huidige praktijk dan ook als een positieve ontwikkeling. De Evaluatiecommissie is geen voorstander van het voorstel van de Commissie Voorevaluatie Rijkswetten van het land Curaçao om de voorafgaande rechterlijke toets van bijzondere aanwijzingen uit artikel 13, tweede lid, Rijkswet OM te schrappen.[29] De rechtsstatelijke waarborg die rechterlijke toetsing biedt tegen oneigenlijke beïnvloeding ten aanzien van beslissingen om al dan niet op te sporen of te vervolgen, is volgens de Evaluatiecommissie over het algemeen sterker als deze toetsing vooraf plaatsvindt, nu het voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding de voorkeur verdient boven het achteraf moeten repareren van de gevolgen daarvan.

---

[28] Zie paragraaf 4.2.3 van de onderzoeksbijlage.

[29] Zie Voorevaluatie van de Commissie Voorevaluatie Rijkswetten van Curaçao, p. 12.

4.3 Opleiding en professionalisering

Criminaliteit verandert voortdurend. Dit vergt eveneens voortdurende aanpassing en bijscholing binnen het OM. Deze mogelijkheden zijn in het Caribische deel van het Koninkrijk beperkt. Voor leden van het OM die hun rechtenstudie hebben doorlopen aan de universiteiten van Curaçao en Aruba bestaan bovendien nauwelijks mogelijkheden voor bijscholing, vorming en het opdoen van praktijkervaring met betrekking tot specialisaties door middel van een tijdelijke uitzending naar Nederland. Doordat de Nederlandse wetgeving (artikel 5 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, verder: Wrra) het werken binnen de Nederlandse rechterlijke macht (waaronder het OM) alleen toestaat aan diegenen die aan een Nederlandse universiteit zijn afgestudeerd aan een juridische opleiding, wordt uitwisseling van leden van het OM ernstig bemoeilijkt. Nu de juridische opleidingen in Curaçao en Aruba naar Nederlandse maatstaven zijn gevisiteerd, is de Evaluatiecommissie van opvatting dat de Nederlandse wetgeving aldus zou moeten worden aangepast dat in Curaçao of Aruba opgeleide leden van het OM in het kader van uitwisseling volwaardig werkzaam kunnen zijn binnen het Nederlandse OM.

4.4 Aanbevelingen

In termen van doeltreffendheid en effecten (zoals deze zijn verwoord in de Rijkswetten en in de Evaluatieopdracht) kan ten aanzien van de Rijkswet OM worden opgemerkt dat deze Rijkswet in zoverre *doeltreffend* is, dat zij volledig is geïmplementeerd. Het vorengaande neemt niet weg dat over de constructie van een gezamenlijke PG nog steeds discussie bestaat. Voor wat betreft de rol van de ministers van justitie (met name die van Curaçao en Sint Maarten) geldt dat de Rijkswet in beginsel niet doeltreffend kan zijn als binnen hun departementen niet voldoende beleidskracht bestaat ter voorbereiding van het algemene strafrechtelijke beleid. Het *effect* hiervan is dat het OM (en/of de politie) dit beleid in Curaçao en Sint Maarten thans in belangrijke mate zelf bepaalt. Het bovenstaande brengt de Evaluatiecommissie tot de volgende aanbevelingen:

9. Voor de Evaluatiecommissie geldt dat de huidige constructie van een gezamenlijke procureur-generaal niet in steen gebeiteld is. De Evaluatiecommissie acht het thans echter te vroeg hierin wijzigingen aan te brengen. Allereerst zou moeten worden getracht de mogelijkheden die de Rijkswet thans biedt optimaal te benutten.

10. Onder meer ten behoeve van een betere aansturing van het OM dienen de ministeries van Justitie te Curaçao en Sint Maarten fors te investeren in een vergroting van hun beleidskracht, waarbij het binnenhalen van expertise op het terrein van strafrechtelijke beleidsvorming vooropstaat.

11. De Nederlandse wetgeving (artikel 5 Wrra) dient zodanig te worden aangepast dat leden van het OM die hun rechtenstudie hebben doorlopen aan de universiteiten van Curaçao en Aruba in het kader van uitwisseling en specialisatie volwaardig werkzaam kunnen zijn binnen het Nederlandse OM.

5. Gemeenschappelijk Hof van Justitie

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (verder: het hof) geldt reeds lang als vaste waarde binnen de keten van rechtshandhaving in de Caribische landen van het Koninkrijk. Dit betreft niet alleen de strafrechtelijke rechtshandhaving, maar bestrijkt ook andere rechtsgebieden, zoals het civiele recht en het bestuursrecht. Met de totstandkoming van de nieuwe staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden, is zij dit eveneens geworden voor Nederland (voor wat betreft Caribisch Nederland). De Rijkswet GHvJ geldt als opvolger van belangrijke delen van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba en de Eenvormige Landsverordening op de rechterlijke organisatie. Op het eerste gezicht lijkt het daardoor dat de staatkundige herstructurering in belangrijke mate aan het hof voorbijgegaan is. Dit vraagt om nuancering. Sinds 10 oktober 2010 beschikt het hof over een eigen rechtspersoonlijkheid, is de bestuursstructuur van het hof gewijzigd met de introductie van een hofbestuur en een Beheerraad en is het hof voorzien van een nieuwe financieringsstructuur.

5.1 Financiën

Hoewel in algemene zin geldt dat ook in de nieuwe structuur grote waardering bestaat voor het functioneren van het hof, moet eveneens worden vastgesteld dat enkele van de nieuwe elementen in de structuur van het hof hebben geleid tot knelpunten in de praktijk. Dit betreft eerst en vooral de financiering van het hof. Ten aanzien daarvan geldt volgens de Evaluatiecommissie als preliminaire vraag of bij de totstandkoming van de Rijkswetten voldoende inzicht bestond in de voor het inrichten van deze instelling benodigde omvang van financiële middelen (zie ook paragraaf 2.4 (Financiën)). Voorts geldt dat de nieuwe financieringssystematiek van het hof in zoverre hapert dat verschillende landen niet volledig en/of niet tijdig voldoen aan hun verplichtingen tot het ter beschikking stellen van financiële middelen aan het hof. Voor het efficiënt functioneren van dit hof vormt dit een grote bedreiging.

Momenteel is het hof niet in staat noodzakelijke moderniseringen door te voeren (bijvoorbeeld waar het zaaksregistratiesystemen betreft). Het hof is voorts niet in staat te voorzien in opleidings- en professionaliseringstrajecten voor zowel rechterlijk als niet-rechterlijk hofpersoneel. Bovendien belemmeren de financiële problemen de aanstelling van nieuw personeel dat beschikt over recente opleiding en capaciteiten die noodzakelijk zijn voor

modern ingerichte rechtspraak.[30] De Evaluatiecommissie spreekt grote zorgen uit over de omstandigheid dat het hof om te kunnen voldoen aan zijn betalingsverplichtingen richting zijn personeel de noodgreep heeft moeten toepassen van het verrekenen van de landsbijdragen met de ingekomen, maar nog niet afgedragen, griffiegelden. Op dergelijke financiële onzekerheid valt geen behoorlijke hoforganisatie te bouwen. De Beheerraad dient erop toe te zien dat deze tijdige en volledige financiering tot stand komt. Ook de mogelijkheid van maandelijkse betalingen door de landen moet worden overwogen, nu dit ervoor kan zorgen dat de periodiek af te dragen sommen door de landen op te brengen zijn.

Een en ander is ook voor burgers van groot belang. Voor een hof dat vanwege te beperkte financiële middelen niet kan investeren in de kwaliteit van mensen en systemen, kan op den duur sprake zijn van oplopende doorlooptijden van rechtszaken en kwalitatieve achteruitgang van de rechtspraak. Uiteindelijk raakt dit de rechtszekerheid van burgers en schaadt dit het vertrouwen in deze fundamentele overheidsmacht.

Vanuit het hof zijn in het recente verleden voorstellen gedaan voor verandering van de financieringsstructuur.[31] Dit betreft onder meer een additionele financiering van zogeheten ‘megazaken’. Hieraan is gedeeltelijk tegemoetgekomen, zij het dat de Evaluatiecommissie heeft moeten constateren dat de omvang hiervan niet afdoende is. Dat Nederland (bijvoorbeeld in het kader van ‘megazaken’ en tegen de achtergrond van de waarborgfunctie voor rechtshandhaving als bedoeld in art. 43 lid 2 Statuut) incidenteel financiële bijstand verleent, moet niet worden uitgesloten. Niettemin vertrekt de Evaluatiecommissie vanuit het uitgangspunt dat autonome landen zelf moeten voorzien in de meest fundamentele overheidsfuncties. Daarom ziet de Evaluatiecommissie het als een vanzelfsprekendheid dat landen in dezen de structurele kosten van hun eigen rechtspraak zelf dragen.

Om op meerjarige basis financiering van de rechtspraak in het Caribische deel van het Koninkrijk veilig te stellen, geeft de evaluatiecommissie in overweging de reeds bestaande mogelijkheden van vermogensvorming (“bufferfonds”) beter te benutten ten faveure van structurele versterking van de rechtspraak. De financiering van het hof plaatsen in een meerjarig perspectief zou moeten worden gekoppeld aan de mogelijkheid efficiencyvoordelen te reserveren voor volgende begrotingsjaren. Dit kan ertoe leiden dat het hof deze eventuele voordelen ten eigen bate kan benutten.

5.2 Financiële aansprakelijkheid

[30] Zie paragraaf 4.1.3 van de onderzoeksbijlage.
[31] Zie paragraaf 4.1.3 van de onderzoeksbijlage.

Verder blijkt de financiële aansprakelijkheid van het hof en van rechters niet afdoende te zijn afgedicht. Onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak is niet gebaat bij de mogelijkheid dat rechters persoonlijk in rechte kunnen worden aangesproken voor hetgeen zij hebben gedaan in de uitoefening van hun functie. In Nederland is deze aansprakelijkheid van rechters uitgesloten door elke verantwoordelijkheid voor het handelen van rechters in de reguliere uitoefening van hun taak over te hevelen naar de Staat der Nederlanden als rechtspersoon. Nu de rechtspersoon waarbinnen de rechters van het hof functioneren aanzienlijk kleiner is dan de Staat der Nederlanden, dient overwogen te worden deze uitsluiting van aansprakelijkheid eveneens te laten gelden voor de rechtspersoon Gemeenschappelijk Hof van Justitie als zodanig. Te denken is aan een vergelijkbare regeling als ten aanzien van de Gemeenschappelijke Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.[32]

5.3 Verhouding hofbestuur - Beheerraad

Met de introductie van het hofbestuur en de Beheerraad voorziet de Rijkswet in een structuur die voorheen onbekend was. Het is logisch dat het tijd vergt voordat deze organen ingespeeld raken op de rol die hen wettelijk toegekend is. Een goed geëquipeerde Beheerraad kan volgens Evaluatiecommissie van meerwaarde zijn als onafhankelijke en onpartijdige buffer tussen het hof en de regeringen van landen. Anders dan de Commissie Voorevaluatie Rijkswetten van het land Curaçao is de Evaluatiecommissie van opvatting dat de Beheerraad de tijd moet worden gegund hierin tot volle ontwikkeling te komen.[33] Uit het onderzoek blijkt dat sprake is van enige spanning in de verhouding tussen deze organen, die inderdaad verbetering behoeft.[34] Verder is de Evaluatiecommissie van opvatting dat ten aanzien van de samenstelling van de Beheerraad wordt gezocht naar personen met gedegen kennis van openbare financiën en/of rechtspraak, die bovendien binnen de samenleving van waaruit zij zijn voorgedragen gelden als gezaghebbend, waarbij moet worden gewaakt tegen op partijpolitieke overwegingen gebaseerde benoemingen.

Wat betreft het hofbestuur geldt dat moet worden ingezet op constante professionalisering ten aanzien van bestuurlijke en/of leidinggevende vaardigheden en het vergroten van expertise ten aanzien van financiën en bedrijfsvoering. Dit laatste kan mede worden bewerkstelligd door het op structurele basis toelaten van vestigingsmanagers bij zijn vergaderingen ter ondersteuning van de vice-presidenten. Een bijkomend voordeel hiervan is dat hiermee eveneens een grotere evenredigheid in de mate waarin de verschillende

---

[32] Zie artikel 14 Onderlinge Regeling zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelende een Gemeenschappelijke Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (Centrale Bank-statuut voor Curaçao en Sint Maarten).
[33] Zie de Voorevaluatie van de Commissie voorevaluatie rijkswetten van Curaçao, p. 10.
[34] Zie paragraaf 4.1.3 van de onderzoeksbijlage.

vestigingen binnen het hofbestuur vertegenwoordigd zijn, kan worden bewerkstelligd. In de huidige structuur wordt Curaçao hierin als te dominant gezien door hofpersoneel van de vestigingen in Aruba en Sint Maarten, nu hierin niet alleen de Curaçaose vice-president zitting heeft, maar ook de in Curaçao gevestigde hofpresident en Directeur Bedrijfsvoering.[35]

Ten aanzien van deze verhouding tussen beide organen ziet de Evaluatiecommissie ruimte voor een aanbeveling met betrekking tot de taakverdeling tussen hofbestuur en Beheerraad. In het onderzoek is gebleken dat de huidige taakverdeling ten aanzien van de aanstelling van niet-rechterlijk personeel, heeft geleid tot problemen. De Evaluatiecommissie is van oordeel dat deze bevoegdheid ook formeel (niet alleen in mandaat) bij het hofbestuur behoort te liggen en niet bij de Beheerraad. Ingeval van arbeidsconflicten met zijn eigen personeel betekent dit evenwel dat dit er uiteindelijk toe kan leiden dat het hof optreedt als ‘rechter in eigen zaak’. Zulks kan zich eveneens voordoen ten aanzien van andersoortige geschillen waarbij het hof als rechtspersoon partij is. Om dit te vermijden zal hiertoe een bijzondere voorziening moeten worden getroffen.

5.4 Enkelvoudige rechtspraak in eerste aanleg

Gedurende het onderzoek hebben verschillende betrokkenen aandacht gevraagd voor de kwetsbaarheid die gepaard gaat met het uitgangspunt dat alle zaken in eerste aanleg worden behandeld in een enkelvoudige kamer. Zeker bij complexe strafzaken kan het beginsel van zorgvuldigheid van rechtspraak met zich brengen dat hierbij meerdere rechters betrokken dienen te zijn. De Evaluatiecommissie realiseert zich dat dit additionele kosten met zich brengt, maar is van opvatting dat deze kosten gering zijn, gelet op het rechtsstatelijke belang dat hiermee gediend wordt. In beginsel hoeft de Rijkswet hiertoe niet gewijzigd te worden. Artikel 12 lid 1 Rijkswet GHvJ maakt het mogelijk af te wijken van het uitgangspunt van enkelvoudige zaaksbehandeling in eerste aanleg wanneer daarin bij landsverordening (Curaçao en Sint Maarten) of wet (Caribisch Nederland) wordt voorzien.

5.5 Caribisering

Ook de door meerdere betrokkenen gewenste – en door het hof nagestreefde - Caribisering onder het rechterlijk hofpersoneel wordt bemoeilijkt door vacaturestops en andere maatregelen die voortvloeien uit de precaire financiële positie van het hof. Evenals bij het OM spelen ook hier de beperkte mogelijkheden tot nadere opleiding en specialisatie in het Caribische deel van het Koninkrijk een belemmerende rol. Ten aanzien van het rechterlijk personeel dient de Nederlandse wetgeving – evenals ten aanzien van het OM – zodanig te

[35] Zie paragraaf 4.1.3 van de onderzoeksbijlage.

worden aangepast dat rechters die hun rechtenstudie hebben doorlopen aan de universiteiten van Curaçao en Aruba in het kader van uitwisseling volwaardig werkzaam kunnen zijn binnen de Nederlandse rechterlijke macht.

Ten behoeve van hun ondersteunende rol (bijvoorbeeld voor het schrijven van concept-vonnissen en –uitspraken) is het ook voor het niet-rechterlijk hofpersoneel van belang dat wordt voorzien in meer en structureler bijscholing. Niettegenstaande de opmerkingen in paragraaf 2.2 (Aspecten van taal) zal deze bijscholing waar nodig eveneens betrekking kunnen hebben op verbetering van schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal.

Nu de Evaluatiecommissie voor het versterken van het hofbestuur een belangrijke rol weggelegd ziet voor de vestigingsmanagers (zie hierboven), is het ten aanzien van hen, alsmede voor de Directeur Bedrijfsvoering eveneens van belang te voorzien in permanente educatie ten aanzien van bestuurlijke, beheersmatige en leidinggevende capaciteiten.

5.6 Aanbevelingen

In termen van doeltreffendheid en effecten (zoals deze zijn verwoord in de Rijkswetten en in de Evaluatieopdracht) kan ten aanzien van de Rijkswet GHvJ worden opgemerkt dat de constructie van een Gemeenschappelijk Hof van Justitie – één die ook in het verleden goed leek te functioneren – in algemene zin *doeltreffend* is. Dat geldt echter niet voor de op de Rijkswet gebaseerde bekostigingssystematiek. Het *effect* daarvan is dat het hof functioneert onder de constante dreiging van het niet (tijdig) kunnen voldoen aan zijn betalingsverplichtingen (niet in de laatste plaats aan zijn eigen personeel). Ook het hofbestuur en de Beheerraad lijken nog niet optimaal te functioneren en hun onderlinge verhouding behoeft aandacht. Het bovenstaande brengt de Evaluatiecommissie tot de volgende aanbevelingen:

Het bovenstaande brengt de Evaluatiecommissie tot de volgende aanbevelingen:

12. De betrokken landen behoren zorg te dragen voor tijdige en volledige financiering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie om zodoende het hof in staat te stellen noodzakelijke verbeteringen in zaaksregistratie, opleiding en personeelsbeleid te kunnen doorvoeren. De Beheerraad dient erop toe te zien dat deze tijdige en volledige financiering tot stand komt. De jaarlijkse vergoeding voor ‘megazaken’ blijkt te laag en dient te worden bijgesteld. Naar aanleiding van de overwegingen in paragraaf 2.4 (Financiën) moet worden onderzocht of – met de kennis van nu – bij de totstandkoming van de Rijkswet GHvJ voldoende inzicht bestond in de omvang van financiële middelen die noodzakelijk is voor de in de Rijkswet voorziene inrichting en organisatie van het hof (zie eveneens aanbeveling 2). De reeds bestaande

mogelijkheden van vermogensvorming ("bufferfonds") moeten beter worden benut ten faveure van structurele versterking van de rechtspraak.

13. De mogelijkheid van persoonlijke financiële aansprakelijkheid van rechters voor hetgeen zij in de reguliere uitoefening van hun functie hebben gedaan, dient uitgesloten te worden. Overwogen dient te worden deze uitsluiting eveneens te laten gelden voor de rechtspersoon Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Hiertoe zal de Rijkswet moeten worden aangepast.

14. Ten aanzien van de samenstelling van de Beheerraad dient voorop te staan dat deze bestaat uit personen met gedegen kennis van of ervaring met openbare financiën, dan wel rechtspraak. Zij hebben bovendien te gelden als gezaghebbend binnen de samenleving van waaruit zij zijn voorgedragen. Gewaakt moet worden tegen partijpolitieke benoemingen.

15. Vestigingsmanagers zouden op structurele basis moeten worden toelaten bij vergaderingen van het hofbestuur.

16. De bevoegdheid niet-rechterlijk hofpersoneel te benoemen (te schorsen en te ontslaan) behoort ook formeel (niet alleen in mandaat) bij het hofbestuur te liggen en niet bij de Beheerraad. Hiertoe zal de Rijkswet moeten worden aangepast. Voor gevallen waarin een dergelijke schorsing of ontslag in rechte wordt aangevochten zal een bijzondere procedure moeten worden getroffen waarin iedere schijn van rechterlijke partijdigheid wordt vermeden.

17. Ten aanzien van leden van het hofbestuur dient te worden voorzien in permanente educatie ten einde professionalisering te garanderen die noodzakelijk is voor het vervullen van de in de Rijkswet GHvJ voor dit orgaan voorziene functie. Voorts moeten financiële middelen worden vrijgemaakt in het kader van permanente educatie van het niet-rechterlijke hofpersoneel. Gelet op aanbeveling 15 geldt dit in het bijzonder de permanente educatie van vestigingsmanagers.

18. De Nederlandse wetgeving (artikel 5 Wrra) dient zodanig te worden aangepast dat rechters die hun rechtenstudie hebben doorlopen aan de universiteiten van Curaçao en Aruba in het kader van uitwisseling volwaardig werkzaam kunnen zijn binnen de Nederlandse rechterlijke macht.

19. Zeker in complexe strafzaken acht de Evaluatiecommissie het uit een oogpunt van zorgvuldigheid van belang dat de mogelijkheid wordt geschapen om in voorkomende gevallen de berechting daarvan in eerste aanleg door een meervoudige kamer te doen geschieden. Krachtens artikel 12, eerste lid, Rijkswet GHvJ kunnen de landen hierin zelf bij landsverordening respectievelijk wet voorzien.

6. Raad voor de rechtshandhaving

De Raad voor de rechtshandhaving (verder: de Raad) heeft in de korte tijd dat hij bestaat een groot aantal inspecties verricht in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. Er is bovendien sprake van de nodige bestuurlijke aandacht (ministers, gezaghebbers) voor deze inspecties. De politieke aandacht van de relevante vertegenwoordigende organen blijft hierbij achter. Voor de Evaluatiecommissie is deze aandacht echter niet de enige maatstaf voor het meten van het succes van een instituut als de Raad. Personen en instellingen die te maken hebben gehad met deze inspecties blijken over het algemeen tevreden over de kwaliteit en de bruikbaarheid van de inspectierapporten. Burgers zijn niet de primaire afnemers van de producten van de Raad (dat zijn de betreffende vertegenwoordigende lichamen, bestuurders en de geïnspecteerde instellingen). Verschillende rapporten van de Raad bevatten echter aanbevelingen ter verbetering van de relatie tussen burgers en justitiële instellingen. Dit wordt treffend geïllustreerd door het allereerste rapport van de Raad over knelpunten ten aanzien van het aangiftebeleid. Opvolging van deze aanbevelingen door de geïnspecteerde instellingen raakt burgers derhalve in positieve zin.

De Evaluatiecommissie is dan ook van opvatting dat een instituut als de Raad in elk van de landen meerwaarde heeft en een blijvende bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de rechtshandhaving. Dat gezegd hebbend, lijkt de Raad thans voor een fundamentele keuze te staan. De oorspronkelijke opzet van de Raad lijkt vooral te zijn gericht op onderzoeken die zoveel mogelijk op gelijksoortige wijze in het Caribische deel van het Koninkrijk worden uitgevoerd. Dit vindt mede weerklank in de afstemmingsvergaderingen van de Raad en de voorbereiding daarvan binnen het overleg van de hoofdinspecteurs. In de huidige praktijk zijn echter groeiende verschillen waarneembaar in de onderwerpkeuze en –afbakening.[36]

Hoewel deze ontwikkeling niet geheel in lijn lijkt te zijn met de bedoelingen van de Rijkswetgever, hoeft deze niet op voorhand te worden afgewezen. Het inzetten van onderzoekscapaciteit ten aanzien van specifieke elementen van rechtshandhaving binnen één land, kan eveneens van grote betekenis zijn, zonder dat daarbij automatisch de vergelijking wordt gezocht met dezelfde elementen in andere landen. Onder personen die werkzaam zijn bij instellingen of in processen die zijn geïnspecteerd door de Raad blijkt de aandacht voor de rapporten die betrekking hebben op hun eigen land echter aanzienlijk groter dan voor de rapporten die betrekking hebben op de andere landen. Met het oog daarop moet de vraag

[36] Zie paragraaf 4.4.3 van de onderzoeksbijlage.

worden gesteld waartoe onderlinge vergelijkbaarheid dient en of dit uitgangspunt dominant behoort te zijn.

De erkenning en eventuele voortzetting van de ontwikkeling naar meer differentiatie zou volgens de Evaluatiecommissie op termijn wel moeten leiden tot een heroriëntatie op de opzet van de Raad en zijn werkzaamheden. Volgens de Evaluatiecommissie kan verdere differentiatie van inspecties niet voortschrijden zonder het belang van onderling vergelijkbare onderzoekingen (gedeeltelijk) te ondergraven en andersom.

De ene keuze zou betekenen dat in de toekomst meer wordt ingezet op verhoging van het aantal zuiver landelijke onderzoeken (of op het almaar meer op de specifieke situatie van landen toespitsen van onderzoeksmethoden en –afbakening). Ten aanzien van deze mogelijke keuze moet de vraag worden beantwoord of de uitgangspunten van de Rijkswet niet in zodanige mate worden verlaten dat de Rijkswet zelf in onderling overleg zou moeten worden vervangen door landswetgeving (eventueel geflankeerd door een samenwerkingsregeling voor incidentele samenwerking).

De andere keuze houdt in dat in de toekomst wordt ingezet op versterking van de onderlinge vergelijkbaarheid van de rapporten. In dat geval zou de huidige ontwikkeling in zoverre moeten worden geadresseerd dat de onderlinge verschillen in onderzoeksbenadering voorkomen worden. Zou hiervoor worden gekozen, dan ligt het op het pad van de Raad om duidelijk te maken waarin voor de relevante betrokkenen – zoals ministers en personen en instellingen die te maken krijgen met inspecties van de Raad – de meerwaarde schuilt in de onderlinge vergelijkbaarheid van de inspectierapporten.

Eveneens kan worden gekozen voor een oplossing die het midden houdt tussen beide hierboven weergegeven keuzes. Hierin wordt een scheiding aangebracht tussen Curaçao en Sint Maarten enerzijds en Caribisch Nederland anderzijds. Caribisch Nederland heeft een wezenlijk andere status dan de eerdergenoemde landen. Bovendien worden de inspecties voor de Raad in Caribisch Nederland feitelijk uitgevoerd door de Nederlandse Inspectie Veiligheid en Justitie, die – ook buiten het verband van de Raad – een eigen, vaste manier van opereren kent. Beide factoren kunnen leiden tot groeiende divergentie in de aard van onderzoeken en de wijze waarop zij worden uitgevoerd. Deze divergentie hoeft zich tussen Curaçao en Sint Maarten niet voor te doen, nu beide landen voor wat betreft constitutionele status en beschikbare onderzoekscapaciteit in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Gelet hierop zou eveneens (in onderling overleg) kunnen worden gekozen voor een systematiek waarin de taken van de Raad met betrekking tot Caribisch Nederland exclusief in Nederland worden belegd en waarin Curaçao en Sint Maarten (eventueel tezamen met Aruba) de samenwerking binnen een gemeenschappelijke Raad voor de rechtshandhaving voortzetten.

6.1 Aanbeveling

In termen van doeltreffendheid en effecten (zoals deze zijn verwoord in de Rijkswetten en in de Evaluatieopdracht) kan ten aanzien van de Rijkswet RvdR worden opgemerkt dat deze in zoverre *doeltreffend* is, dat de door de Raad afgescheiden rapporten door de primaire betrokkenen (geïnspecteerden en ministers) als waardevol worden gezien, zodat de aanbevelingen van de Raad in vruchtbare aarde vallen. Doeltreffend bleek in eerste instantie ook de werkwijze van de Raad, die gericht was op gelijke onderwerpkeuze en –afbakening ten aanzien van het onderzoek in de verschillende landen, zodat onderlinge vergelijking tussen de landen werd vergemakkelijkt (met het oog op 'best practices'). Hoewel het te vroeg is te stellen dat de Rijkswet op dit punt thans in het geheel niet langer doeltreffend zou zijn, merkt de Evaluatiecommisise op dat de onderlinge verschillen in taakopvatting en onderwerpkeuze lijken toe te nemen. Het effect daarvan is dat onderlinge vergelijkbaarheid onder druk komt te staan en dat daarmee de *raison d'être* van een landsoverkoepelende structuur ter discussie staat. Het bovenstaande brengt de Evaluatiecommissie tot de volgende aanbeveling:

20. Ten aanzien van de Raad zal binnen afzienbare termijn een keuze moeten worden gemaakt met betrekking tot de primaire taakstelling. De uitersten zijn daarbij dat de Raad kan worden ingericht:

    a. als (hoofdzakelijk) een *landsinstelling*, die voornamelijk landsgebonden onderzoek verricht en die slechts incidenteel onderzoeken verricht die gericht zijn op vergelijking tussen de landen (of grensoverschrijdend zijn); of

    b. als een (hoofdzakelijk) *gezamenlijke instelling*, die voornamelijk onderzoeken verricht die gericht zijn op vergelijking tussen de landen (of grensoverschrijdend zijn) en slechts incidenteel onderzoeken verricht die specifiek op één land gericht zijn.

    Hiertussen kan eveneens een middenweg worden bewandeld, bijvoorbeeld door middel van het aanbrengen van een scheiding tussen een Raad Curaçao en Sint Maarten enerzijds en een Raad (of inspectiedienst) voor Caribisch Nederland anderzijds. Een eventuele wijziging van de Rijkswet zal, zoals de Rijkswet bepaalt, in onderling overleg dienen te geschieden.

7. Institutionele aspecten

Als gezegd in de paragrafen 1 en 2, de Rijkswetten zijn tot stand gekomen als onderdeel van een omvangrijk wetgevingspakket ter ontmanteling van het land Nederlandse Antillen. In de onderhandelingen die tot de vaststelling van dat pakket hebben geleid, hebben de landen stelling betrokken ten aanzien van de constitutionele inbedding van dit pakket.

7.1 Geschillenregeling

Tijdens die onderhandelingen (en daarna) is het belang onderstreept van de totstandkoming van een regeling ter beslechting van geschillen tussen de landen en het Koninkrijk. Wat betreft dit onderwerp merkt de Evaluatiecommissie op dat de onderhandelingen over een geschillenregeling op Koninkrijksniveau gedurende de looptijd van de evaluatie een eigen dynamiek hebben gekregen. Hoewel het onderwerp in de eerste fase van het onderzoek ten behoeve van deze evaluatie wel degelijk aan de orde is gekomen, is afgezien van het verder betrekken van een mogelijke geschillenregeling in de afsluitende fase van het onderzoek. De Evaluatiecommissie ziet meerwaarde in een duidelijke regeling van geschillen tussen de landen en het Koninkrijk. Niettemin heeft zij besloten zich niet te mengen in de verdere voortgang van het huidige onderhandelingstraject en de uitkomsten hiervan – met belangstelling – af te wachten.

7.2 Eenzijdig opzegrecht

Ook aan de vraag naar het eenzijdig opzegrecht kan in het kader van deze evaluatie niet worden voorbijgegaan. Gelet op de aard van het gekozen wetgevingsinstrument – de consensusrijkswet – is de discussie hieromtrent begrijpelijk. Voorop staat dat de Rijkswetten een dergelijk opzegrecht thans niet kennen. Drie van de vier rijkswetten sluiten deze mogelijkheid expliciet uit. In de Rijkswet GHvJ gebeurt dit niet expliciet, maar blijkt uit de memorie van toelichting dat eenzijdige opzegging niet is toegestaan.

Voor het alsnog opnemen van een eenzijdig opzegrecht pleit de aard van de materie die in de Rijkswetten wordt geregeld. Rechtshandhaving is een aangelegenheid van de landen. Nu de landen autonoom zijn ten aanzien van hun eigen aangelegenheden, zouden consensusrijkswetten volgens voorstanders van dat recht eenzijdig opzegbaar moeten zijn

ingeval de consensus over de inhoud daarvan komt te vervallen, ook als dat plaatsvindt na totstandkoming van de betreffende wet. Tegenstanders van het alsnog opnemen van een eenzijdig opzegrecht wijzen op de praktijk dat een regel op dezelfde manier wordt gewijzigd en opgezegd als zij tot stand komt (in casu dus eveneens in onderling overleg). Voorts wijzen zij op de verbondenheid van de landen in het Koninkrijk, waaruit zou volgen dat de onderling aangegane samenwerking weliswaar vrijwillig, maar niet vrijblijvend is. Ten slotte wijzen tegenstanders van dit recht in het kader van deze Rijkswetten op de noodzaak van het blijvend waarborgen van vitale aspecten van de rechtshandhaving in regelgeving die niet lichtvaardig terzijde kan worden geschoven.

De Evaluatiecommissie heeft begrip voor deze argumenten over en weer (die nader zijn uitgewerkt in de onderzoeksbijlage).[37] Gelet op hetgeen hierover in paragraaf 1.2 (Ontwikkelingsperspectief) is opgemerkt, geldt voor de Evaluatiecommissie dat ook de huidige onmogelijkheid van eenzijdige opzegging niet moet worden beschouwd als een eeuwig edict. De Evaluatiecommissie acht het thans – amper vijf jaar na de totstandkoming van de consensusrijkswetten en de prille ontwikkeling van de twee nieuwe landen – echter te vroeg om op dit punt stappen te zetten.

[37] Zie hoofdstuk 5 van de onderzoeksbijlage.

8. Slotopmerkingen

Aan het begin van dit eindverslag is waardering uitgesproken voor de inzet die in de landen en de openbare lichamen aan de dag wordt gelegd ten behoeve van de rechtshandhaving. De daarna besproken aandachtspunten doen aan deze waardering niet af, zeker gelet op de korte tijd die is verstreken tussen de totstandkoming van de Rijkswetten en de start van dit evaluatietraject. De opgave waarvoor alle landen zich gesteld zien is echter groot. Hoewel de landen op het terrein van rechtshandhaving niet stilgezeten hebben, ontwikkelt ook criminaliteit voortdurend. Onder meer vanwege technologische mogelijkheden heeft de criminaliteit zich bovendien in groeiende mate grensoverschrijdend ontwikkeld. In dat verband mag de burger van zijn of haar overheid verwachten dat de bestrijding van criminaliteit thans prioriteit verdient boven – op zichzelf legitieme – institutionele debatten. De Evaluatiecommissie roept alle betrokkenen derhalve op voortvarend en in vruchtbare samenwerking de uitdagingen van de eenentwintigste-eeuwse rechtshandhaving tegemoet te treden. Het is de stellige overtuiging van de Evaluatiecommissie dat vooruitgang op justitieel gebied ten behoeve van de burgers binnen het Caribische deel van het Koninkrijk sneller tot stand komt wanneer onderhandeling en samenwerking tussen alle betrokken landen gebaseerd is op wederzijds vertrouwen en de gezamenlijk gedragen wens voort te bouwen op datgene wat goed gaat. Wil deze evaluatie bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving, dan moet thans het momentum worden benut voor pragmatische ingrepen en verbeterde samenwerking.

De Evaluatiecommissie is van oordeel dat met een aantal additionele inspanningen een groot deel van de hierboven gesignaleerde aandachtspunten kan worden verholpen. Soms bestaan deze inspanningen uit het vergroten van financiële middelen (bijvoorbeeld ten aanzien van het hof en de politie), soms uit het beter benutten van de mogelijkheden die de Rijkswetten bieden (ten aanzien van de beleidsmatige aansturing van het OM), soms uit het intensiveren van samenwerking (ten aanzien van de politie) en soms wellicht ook uit het voorshands accepteren en respecteren van onderlinge verschillen.

Drie van de vier geëvalueerde Rijkswetten geven aan dat de landen naar aanleiding van deze evaluatie in onderling overleg kunnen bepalen dat de Rijkswetten zullen worden beëindigd. Het betreft de Rijkswetten OM (artikel 41, tweede lid), Politie (artikel 56, tweede lid) en RvdR (artikel 43, tweede lid). Mede gelet op het perspectief zoals de Evaluatiecommissie dat heeft geschetst in paragraaf 1.2, maar ook gelet op de positieve waardering die de Evaluatiecommissie heeft voor het functioneren van deze Rijkswetten in de praktijk, acht de

Evaluatiecommissie de tijd niet rijp beëindiging van deze wetten serieus te overwegen. Zij is derhalve van opvatting dat de Rijkswetten thans moeten worden gehandhaafd. Voor het verwezenlijken van de in dit eindverslag gedane aanbevelingen lijkt alleen aanpassing van de Rijkswet GHvJ noodzakelijk.

8.1 Aanbevelingen

Omwille van het overzicht worden hieronder de twintig aanbevelingen van de Evaluatiecommissie onder elkaar geplaatst.

1. Reeds in de nabije toekomst dient onderzoek te worden gedaan naar en fundamenteel debat te worden gevoerd over de dominante positie van het Nederlands binnen het verband van de rechtshandhaving. Dit onderzoek en dit debat zou erop gericht moeten zijn de aspecten van de rechtshandhaving te identificeren waar gebruik van het Nederlands niet strikt noodzakelijk is.

2. Onderzocht moet worden of – met de kennis van nu – bij de totstandkoming van de Rijkswetten (in het bijzonder ten aanzien van de Rijkswet GHvJ en de Rijkswet Politie) voldoende inzicht bestond in de omvang van benodigde financiële middelen voor de in de Rijkswet voorziene inrichting van de instellingen. Aan de uitkomsten van dat onderzoek zouden door de landen consequenties moeten worden verbonden.

3. De organisatie van de korpsen (met name het KPC en het KPSM) dient zo snel mogelijk verder te worden ontwikkeld. De daarmee gepaard gaande reorganisaties zouden met grote voorrang moeten worden afgerond. Hierin zou eveneens het onderzoek moeten worden betrokken naar de toereikendheid van de oorspronkelijke raming van de financiële middelen die hiervoor noodzakelijk zijn (zie aanbeveling 2 en paragraaf 2.4 (Financiën)). In verband met de kwaliteit van de opsporing verdient de positie van de hulpofficier van justitie extra aandacht. Daarbij moet worden gedacht aan formalisering van diens plaats in de organisatie, diens opleiding en certificering, alsmede aan optimalisering van de verbinding die door middel van de hulpofficieren kan worden gelegd tussen politie en OM.

4. De Rijkswet Politie is een kaderwet. Het is noodzakelijk dat de wetgevers van Curaçao en Sint Maarten komen tot versnelde nadere uitwerking hiervan (voor Curaçao bijvoorbeeld door middel van totstandkoming van de Landsverordening Politie).

5. Frequente wisseling van personele bezetting op met name sleutelposities binnen het politieapparaat (zoals bij de korpschefs of de ‘station chiefs’ in Sint Eustatius en Saba) moet zoveel mogelijk worden vermeden.

6. Bij de toelating tot politieopleidingen zou beheersing van het Nederlands niet het grootste struikelblok moeten zijn. Ingezet moet worden op maatwerkoplossingen binnen (of parallel aan) de politieopleiding die achterstanden in Nederlandse taalbeheersing adresseren bij degenen voor wie dat een aandachtspunt is.

7. Erkend moet worden dat het RST in alle landen een meer permanent karakter heeft gekregen. Met name in Sint Maarten moet sterk worden ingezet op verbetering van de verhoudingen en samenwerking tussen het RST en het Korps Politie.

8. Het RST zou een viertal taken toebedeeld moeten krijgen. Dit zijn:

    a. onderzoek naar grensoverschrijdende criminaliteit bedoeld in artikel 33, tweede lid, van de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

    b. onderzoek naar misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken;

    c. onderzoek ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken tot rechtshulp met betrekking tot strafbare feiten bedoeld onder a en b.

    d. ondersteuning van het Korps Politie door middel van de inzet van technologische hulpmiddelen en specialistische expertise.

    De taken, genoemd onder b en d, zou het RST moeten uitvoeren onder operationele verantwoordelijkheid van de korpschefs van de landen, uiteraard met inachtneming van het lokale strafvorderlijke gezag. Bij de uitoefening van alle taken moet gevolg worden gegeven aan het in de opzet van het RST voorziene ‘twinning’. Implementatie van deze aanbeveling vergt aanpassing van het RST-protocol. Bij die gelegenheid zou de thans vigerende en door het JVO vastgestelde bestuurlijke inbedding van het RST – die gericht is op samenwerking tussen de landen (via hun ministeries en korpsen) – moeten worden geformaliseerd in dat protocol. Bij aanpassing van het RST-protocol moet ook het land Aruba worden betrokken.

9. Voor de Evaluatiecommissie geldt dat de huidige constructie van een gezamenlijke procureur-generaal niet in steen gebeiteld is. De Evaluatiecommissie acht het thans echter te vroeg hierin wijzigingen aan te brengen. Allereerst zou moeten worden getracht de mogelijkheden die de Rijkswet thans biedt optimaal te benutten.

10. Onder meer ten behoeve van een betere aansturing van het OM dienen de ministeries van Justitie te Curaçao en Sint Maarten fors te investeren in een vergroting van hun beleidskracht, waarbij het binnenhalen van expertise op het terrein van strafrechtelijke beleidsvorming vooropstaat.

11. De Nederlandse wetgeving (artikel 5 Wrra) dient zodanig te worden aangepast dat leden van het OM die hun rechtenstudie hebben doorlopen aan de universiteiten van Curaçao en Aruba in het kader van uitwisseling en specialisatie volwaardig werkzaam kunnen zijn binnen het Nederlandse OM.

12. De betrokken landen behoren zorg te dragen voor tijdige en volledige financiering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie om zodoende het hof in staat te stellen noodzakelijke verbeteringen in zaaksregistratie, opleiding en personeelsbeleid te kunnen doorvoeren. De Beheerraad dient erop toe te zien dat deze tijdige en volledige financiering tot stand komt. De jaarlijkse vergoeding voor 'megazaken' blijkt te laag en dient te worden bijgesteld. Naar aanleiding van de overwegingen in paragraaf 2.4 (Financiën) moet worden onderzocht of – met de kennis van nu – bij de totstandkoming van de Rijkswet GHvJ voldoende inzicht bestond in de omvang van financiële middelen die noodzakelijk is voor de in de Rijkswet voorziene inrichting en organisatie van het hof (zie eveneens aanbeveling 2). De reeds bestaande mogelijkheden van vermogensvorming ("bufferfonds") moeten beter worden benut ten faveure van structurele versterking van de rechtspraak.

13. De mogelijkheid van persoonlijke financiële aansprakelijkheid van rechters voor hetgeen zij in de reguliere uitoefening van hun functie hebben gedaan, dient uitgesloten te worden. Overwogen dient te worden deze uitsluiting eveneens te laten gelden voor de rechtspersoon Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Hiertoe zal de Rijkswet moeten worden aangepast.

14. Ten aanzien van de samenstelling van de Beheerraad dient voorop te staan dat deze bestaat uit personen met gedegen kennis van of ervaring met openbare financiën, dan wel rechtspraak. Zij hebben bovendien te gelden als gezaghebbend binnen de samenleving van waaruit zij zijn voorgedragen. Gewaakt moet worden tegen partijpolitieke benoemingen.

15. Vestigingsmanagers zouden op structurele basis moeten worden toelaten bij vergaderingen van het hofbestuur.

16. De bevoegdheid niet-rechterlijk hofpersoneel te benoemen (te schorsen en te ontslaan) behoort ook formeel (niet alleen in mandaat) bij het hofbestuur te liggen en niet bij de Beheerraad. Hiertoe zal de Rijkswet moeten worden aangepast. Voor gevallen waarin een dergelijke schorsing of ontslag in rechte wordt aangevochten zal een bijzondere procedure moeten worden getroffen waarin iedere schijn van rechterlijke partijdigheid wordt vermeden.

17. Ten aanzien van leden van het hofbestuur dient te worden voorzien in permanente educatie ten einde professionalisering te garanderen die noodzakelijk is voor het

vervullen van de in de Rijkswet GHvJ voor dit orgaan voorziene functie. Voorts moeten financiële middelen worden vrijgemaakt in het kader van permanente educatie van het niet-rechterlijke hofpersoneel. Gelet op aanbeveling 15 geldt dit in het bijzonder de permanente educatie van vestigingsmanagers.

18. De Nederlandse wetgeving (artikel 5 Wrra) dient zodanig te worden aangepast dat rechters die hun rechtenstudie hebben doorlopen aan de universiteiten van Curaçao en Aruba in het kader van uitwisseling volwaardig werkzaam kunnen zijn binnen de Nederlandse rechterlijke macht.

19. Zeker in complexe strafzaken acht de Evaluatiecommissie het uit een oogpunt van zorgvuldigheid van belang dat de mogelijkheid wordt geschapen om in voorkomende gevallen de berechting daarvan in eerste aanleg door een meervoudige kamer te doen geschieden. Krachtens artikel 12, eerste lid, Rijkswet GHvJ kunnen de landen hierin zelf bij landsverordening respectievelijk wet voorzien.

20. Ten aanzien van de Raad voor de rechtshandhaving zal binnen afzienbare termijn een keuze moeten worden gemaakt met betrekking tot de primaire taakstelling. De uitersten zijn daarbij dat de Raad kan worden ingericht:

    a. als (hoofdzakelijk) een *landsinstelling*, die voornamelijk landsgebonden onderzoek verricht en die slechts incidenteel onderzoeken verricht die gericht zijn op vergelijking tussen de landen (of grensoverschrijdend zijn); of

    b. als een (hoofdzakelijk) *gezamenlijke instelling*, die voornamelijk onderzoeken verricht die gericht zijn op vergelijking tussen de landen (of grensoverschrijdend zijn) en slechts incidenteel onderzoeken verricht die specifiek op één land gericht zijn.

    Hiertussen kan eveneens een middenweg worden bewandeld, bijvoorbeeld door middel van het aanbrengen van een scheiding tussen een Raad Curaçao en Sint Maarten enerzijds en een Raad (of inspectiedienst) voor Caribisch Nederland anderzijds. Een eventuele wijziging van de Rijkswet zal, zoals de Rijkswet bepaalt, in onderling overleg dienen te geschieden.

Samenstelling Evaluatiecommissie

De Evaluatiecommissie was als volgt samengesteld:

- R. (Raymond) Begina en H.N. (Harm) Brouwer (presidium), benoemd bij besluit van de Minister van Justitie van Aruba, de Minister van Justitie van Curaçao, de Minister van Justitie van Sint Maarten en de Minister van Veiligheid en Justitie van Nederland
- C.W.M. (Stan) Dessens (lid), benoemd door het land Nederland
- C.L. (Luciano) Milliard (lid), benoemd door het land Aruba
- F.P. (Fred) Wiel (plaatsvervangend lid), benoemd door het land Curaçao
- J. (Jacob) Wit (lid), benoemd door het land Sint Maarten

Secretariaat Evaluatiecommissie

De Evaluatiecommissie heeft zich laten bijstaan door een secretariaat. Dit was als volgt samengesteld:

- J.A. (Ronald) de Kort (secretaris tot 1 augustus 2015)
- R.M. (Rein) Peters (lid van het ondersteunend secretariaat; waarnemend secretaris vanaf 1 augustus 2015)
- M. (Martina) Bartelink (lid van het ondersteunend secretariaat tot 8 augustus 2015)

Onderzoeksbijlage

VIJF JAAR JUSTITIËLE RIJKSWETTEN

Rapportage van een wetsevaluerend onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten

mr. dr. W. van der Woude

prof. mr. A.M. Hol

mr. dr. A.D. Marchena-Slot

prof. mr. R. Nehmelman

prof. dr. G.J. Oostindie

prof. mr. J.M. Reijntjes

prof. mr. A.B. van Rijn

drs. P.C.M. Schotborgh-Van de Ven

mr. W.S. Zorg

9 september 2015

Gebruikte afkortingen

AG	Advocaat-generaal
BAVPOL	Buitengewoon agent van politie
ELRO	Eenvormige Landsverordening op de rechterlijke organisatie
GVP	Gemeenschappelijke Voorziening Politie
HOvJ	Hoofdofficier van justitie
JA	Justice Academy Sint Maarten
JVO	Justitieel Vierpartijenoverleg
KC	Korpschef
KMAR	Koninklijke Marechaussee
KPC	Korps Politie Curaçao
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KPNA	Korps Politie Nederlandse Antillen
KPSXM	Korps Politie Sint Maarten
KW	Kustwacht
LR	Landsrecherche
NAF	Nederlands Antilliaanse Gulden
OM	Openbaar Ministerie
ORV	Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg
OvJ	Officier van justitie
PA	Politieacademie
PG	Procureur-generaal
Rb financiering hof	Rijksbesluit financiering Gemeenschappelijk Hof van Justitie
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RR	Rijksrecherche
RST	Recherche Samenwerkingsteam
Rw GHvJ	Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie
Rw OM	Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Rw Politie	Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Rw RvdR	Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving
SWR	Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba
SWR PvA	Samenwerkingsregeling Plannen van Aanpak
VKC	Vrijwilligerskorps Curaçao
VKSM	Vrijwilligerskorps Sint Maarten
Wrra	Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren

Verkort aangehaalde literatuur

C. Borman (2012)

C. Borman, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Kluwer, derde druk 2012

T.C. Borman (2009)

T.C. Borman, Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot aanwijzingen?, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, Kluwer - Deventer, 2009, p. 409-443

T.C. Borman (2015)

T.C. Borman, Territoriale aanduidingen in het Koninkrijk na 10-10-10, in: RegelMaat 2015 (30) 3, p. 221-230

Bovend'Eert (2007)

P.P.T. Bovend'Eert, Enkele kanttekeningen bij de consensus-Rijkswet, in: H.R.B.M. Kummeling en J.M. Saleh, Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden, Universiteit Utrecht, 2007, p. 183-185

Commissie-Römer (2006)

Evaluatieonderzoek rechtshandhaving: de keten is zo sterk als de zwakste schakel, De Curaçaosche Courant 2006

Van Dijk (2010)

A.G. van Dijk, Consensusrijkswetgeving: een bijzonder concept, in: A.L.C. Roos en L.F.M. Verhey (red.), Wetten voor de West. Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag oktober 2010, p. 55-68

Hoogers en De Vries (2002)

H.G. Hoogers en F. de Vries, Hoofdlijnen Arubaans Staatsrecht, Walburg Pers, Zutphen 2002

Kocken en Korenhof (2006)

C.L.B. Kocken en A. Korenhof, Kleinschaligheid en rechtsontwikkeling: Een kritische bespreking van de Nederlandse-Antilliaanse rechtsontwikkeling met betrekking tot ambtelijke corruptie, in: René Römer als Inspirator: Actualiseringen van zijn gedachtegoed, Universiteit Nederlandse Antillen, Willemstad, p.187-20, 2006

Logemann (1957)

J.H.A. Logemann, Wat moet bij Rijkswet worden geregeld?, in: NJB 1956, p. 141-149

Marcha (2003)

V. Marcha, Emancipatie, beeldvorming en etniciteit: Nieuw leven op oude ruïnes. Emancipatie & Acceptatie : Curaçao En Curaçaoënaars : Beeldvorming En Identiteit Honderdveertig Jaar Na De Slavernij, p. 51-71, 2003

Martha (1998)

R.S.J. Martha, De drie groepen rijksregelgeving, in: F. Kunneman en S. Joubert (red.), Con Amore. Opstellen aangeboden aan mr. E.L. Joubert, Kluwer - Deventer 1998

Nap (2003)

M. Nap, De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden, Walburg Pers, 2003

Nauta en Van Egmond (2015)

O. Nauta en P. van Egmond, Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland, Amsterdam 2015

Oostindie en Klinkers (2012)

G.J. Oostindie en I. Klinkers, Gedeeld Koninkrijk. De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties, Amsterdam University Press 2012

Qoubbane (2010)

N. Qoubbane, Over de totstandkoming van consensusrijkswetten: overeenstemming tussen wie en waarover?, in: TvCR 2010, p. 146-164

Reijntjes (2012)

J.M. Reijntjes, Curaçao op de drempel van de autonomie, WLP, Nijmegen 2012

Van Rijn (1999)

A.B. van Rijn, Staatsrecht van de Nederlandse Antillen, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 1999

Römer (2010)

S. Römer, De totstandkoming van de slotakkoorden: een einde en een nieuw begin, in: Staatkundige hervormingen in beeld, het wetgevingstraject van de staatkundige hervormingen van het Koninkrijk, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010

Schotborgh (2009)

P.C.M. Schotborgh-van de Ven, De 'verwijtenroute', Over de achtergronden van fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk, in: Justitiële Verkenningen, De Nederlandse Cariben, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2009 p. 84-98

Verhey (2010)

L.F.M. Verhey, Slotakkoord of nieuw begin: enkele algemene beschouwingen over het nieuwe Koninkrijk, in: A.L.C. Roos en L.F.M. Verhey (red.), Wetten voor de West. Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag oktober 2010, p. 27-40

Verweel (2003)

P. Verweel, Double Dutch: De Europese en Curaçaos-Antilliaanse bestuursstijl. Emancipatie & Acceptatie: Curaçao En Curaçaoënaars: Beeldvorming en identiteit honderdveertig jaar na de slavernij, SWP, Amsterdam, 2003, p. 140-154.

Wesselink (2015)

J.H. Wesselink, The friendly island, in NbSr 2015, p. 146-148

Van der Woude (2007a)

W. van der Woude, Eenvormigheid, concordantie en consensus. Kanttekeningen bij de wetgevingsautonomie van Curaçao en Sint Maarten, in: H.R.B.M. Kummeling en J.M. Saleh, Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden, Universiteit Utrecht, 2007, p. 175-182

Van der Woude (2007b)

W. van der Woude, Wetgeving in de ontmantelde Nederlandse Antillen, in: RegelMaat afl. 2007/6, p. 261-268

Samenvatting

In opdracht van de Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten is onderzoek verricht naar *het functioneren van de justitiële rijkswetten in de praktijk en het oordeel daarover van degenen die hierbij betrokken zijn.* Onder deze justitiële rijkswetten wordt verstaan de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie (verder: Rw GHvJ), de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Rw OM), de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Rw Politie) en de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving (verder: Rw RvdR). Deze samenvatting vormt een weergave van de belangrijkste bevindingen.

Methode

Om tot beantwoording van bovenstaande vraag te komen, zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Achtereenvolgens is gebruik gemaakt van schriftelijke vragenlijsten, focusgroepen en verdiepende interviews. De inhoudelijke respons op de schriftelijke vragenlijsten was hoog (56%). De participatie aan de focusgroepen en de verdiepende interviews was nog hoger; vrijwel alle organisaties en personen die zijn uitgenodigd te participeren, hebben hieraan gevolg gegeven. Voorts is ter verdieping en ten behoeve van de gedachtevorming in de evaluatiecommissie een aantal dossieronderzoeken verricht. Waar dit relevant was, zijn deze verwerkt in deze rapportage.

Context

Alvorens de belangrijkste aandachtspunten met betrekking tot de vier rijkswetten te bespreken, is in deze rapportage stilgestaan bij de bijzondere context waarin zij functioneren. Daarmee is het belang benadrukt van een gedegen inzicht in de effecten die bijvoorbeeld uitgaan van verschillen in taal en cultuur, fysieke afstanden, de politiek-bestuurlijke context waarbinnen de Rijkswetten tot stand gekomen zijn (en de gevoelens die daaromtrent ook thans nog leven) en waarbinnen deze wetten moesten worden geïmplementeerd (het tot ontwikkeling brengen van volstrekt nieuwe landen en openbare lichamen), alsmede de bijzondere juridische context van het Koninkrijk der Nederlanden als overkoepelende structuur.

Vijftien aandachtspunten

Gaandeweg het onderzoek zijn vijftien aandachtspunten centraal komen te staan. Veertien daarvan zijn verdeeld over de vier rijkswetten; één daarvan is rijkswetoverkoepelend. Deze worden hieronder cursief aangeduid en besproken. De nadruk op deze aandachtspunten betekent niet dat het functioneren van de rijkswetten negatief moet worden beoordeeld. Integendeel, de meeste rijkswetten zijn nagenoeg volledig geïmplementeerd en ten aanzien van alle rijkswetten kan onder grote groepen betrokkenen in het Caribische deel van het Koninkrijk worden gesproken van optimisme omtrent de uitvoering daarvan. Met erkenning van de context die hierboven is aangeduid, is het sentiment daarbij vaak: ‘we zijn er nog niet, maar we zijn op de goede weg’.

Rw GHvJ

Ten aanzien van de Rw GHvJ geldt de *financiële zekerheid van het hof* als voornaamste aandachtspunt. Het betalingsgedrag van de betrokken landen in het kader van de financiering van het hof laat te wensen over. Ook kunnen vraagtekens worden gesteld bij de financieringssystematiek als zodanig (bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, met betrekking tot ‘megazaken’). Dit belemmert het hof in zijn functioneren en zijn verdere ontwikkeling en heeft ertoe geleid dat het hof in het recente verleden noodgrepen heeft moeten toepassen ter uitbetaling van zijn personeel. Ook de financiële aansprakelijkheid van rechters en van het hof is nadrukkelijk naar voren gekomen als aandachtspunt.

Ook de *verhouding tussen het hofbestuur en de Beheerraad* is een aandachtspunt gebleken. Hoewel het tijd vergt alvorens nieuwe organen ingespeeld raken op de rollen en verhoudingen die hen wettelijk zijn toebedeeld, valt het op dat beide organen ook vijf jaar na dato zoekende zijn hun positie ten opzichte van elkaar te bepalen. Dit heeft onder meer betrekking op de wettelijke taakverdeling waarin de Beheerraad (en niet het hofbestuur) verantwoordelijk is voor benoeming, schorsing en ontslag van niet-rechterlijk hofpersoneel. Voorts blijkt bij beide organen behoefte aan nadere professionalisering en ondersteuning in financieel-economische en bedrijfsvoeringsaspecten.

Een derde aandachtspunt betrof *de samenstelling van het hof, mede tegen de achtergrond van de voorgenomen Caribisering*. Vanuit het hofbestuur wordt stevig ingezet op nadere Caribisering in het rechtersbestand. Ten aanzien van het niet-rechterlijke hofpersoneel blijkt dit niet noodzakelijk, nu dit in grote mate ‘Caribisch’ is. In dit kader blijkt het creëren van mogelijkheden tot permanente educatie en eventuele uitwisseling van rechters (ook naar Nederland) van groot belang.

Tot slot is uit het onderzoek gebleken dat er een zeker *spanningsveld bestaat tussen de centrale aansturing van het hof ten opzichte van de decentrale vestigingen*. Gelet op het beleggen van de belangrijkste besturingsfuncties in Curaçao en de samenstelling van het hofbestuur, voelen de vestigingen in Aruba en Sint Maarten zich met enige regelmaat overstemd.

Parallel aan het onderzoek naar de geselecteerde aandachtspunten blijkt ook de wettelijke regeling van enkelvoudige rechtspraak in eerste aanleg voor een aantal betrokkenen een punt van zorg. Vooral bij complexe strafzaken wordt getwijfeld aan de juistheid van deze regeling.

Rw OM

Ten aanzien van de Rw OM zijn twee aandachtspunten nadrukkelijk naar voren gekomen. Dit betreft allereerst de *constructie van een gezamenlijke PG*. De meeste betrokkenen geven aan dat de aan hem in de Rw OM toegekende bevoegdheden behulpzaam zijn voor een behoorlijke vervulling van zijn functie. Wel valt op dat de relatie tussen de PG en de minister van justitie in Sint Maarten verbetering lijkt te behoeven. Dit wordt geweten aan de fysieke afstand tussen het in Curaçao gevestigde parket van de PG en het land Sint Maarten, hoewel tussen beiden verschil van mening lijkt te bestaan over de mate waarin dit daadwerkelijk problematisch is.

Ten aanzien van de ministers van justitie van Curaçao en Sint Maarten valt op dat de *beleidskracht van hun departementen* (zeer) beperkt is. Dit betekent dat de beleidsmatige aansturing van het OM moeizaam van de grond komt. Ten aanzien van beleidsvorming blijkt het OM leidend. Hetzelfde geldt overigens in belangrijke mate in de relatie tussen de departementen en de politie.

Rw Politie

Met betrekking tot de politie wordt ten aanzien van alle korpsen – maar het meest ten aanzien van het KPC en het KPSM – geconstateerd dat *achterstanden bestaan in de implementatie van de rijkswet op verschillende terreinen*. Dit betreft de implementatie van nadere regelgeving, de uitwisseling van informatie, het op volle (formatieve) sterkte brengen van de korpsen en het management. Als verklaring voor deze achterstanden wordt hoofdzakelijk gewezen op te krap bemeten financiële ruimte. Anderen wijzen op stagnerende onderhandelingen met vakbonden. Voorts wordt gewezen op discontinuïteit in de leiding van de korpsen of hun onderdelen. Dit betreft vooral de veelvuldige wisseling van korpschefs in Curaçao en van de zogeheten ‘station chiefs’ in Saba en Sint Eustatius.

De *samenwerking binnen en tussen de landen* verloopt volgens de meeste betrokkenen redelijk. Wel valt op dat deze over het algemeen meer afhankelijk is van onderlinge persoonlijke verstandhoudingen dan van geformaliseerde structuren. Volgens verschillende betrokkenen valt hier nog veel winst te behalen. Binnen het KPCN wordt de samenwerking bemoeilijkt door grote fysieke afstanden en verschillen in taal. Het overleg tussen de korpschefs wordt positief beoordeeld. Hoewel de wet het niet voorschrijft, neemt ook de korpschef van het Korps Politie Aruba hieraan deel.

Politieonderwijs behoeft nadrukkelijke aandacht. Daadwerkelijk gezamenlijk politieonderwijs komt maar mondjesmaat van de grond. Dit kan worden verklaard door de fysieke afstanden die hiertoe moeten worden overbrugd. In Curaçao en Sint Maarten wordt meer gezien in gezamenlijk onderwijs met andere in de rechtshandhavingsketen betrokken instellingen (zoals de Kustwacht of de Douane). De (verdere) ontwikkeling van de in deze landen aanwezige opleidingsinstituten lijkt noodzakelijk.

De *positie van het RST* in de betrokken landen is nadrukkelijk onderwerp geweest van onderzoek. De aanwezigheid van het RST wordt van belang geacht nu de GVP niet is gerealiseerd en naar verwachting ook niet zal worden gerealiseerd. In de meeste landen is de samenwerking tussen het lokale korps en het RST goed (Aruba en Caribisch Nederland) of de laatste jaren sterk verbeterd (Curaçao). Voor de verhouding tussen het KPSM en het RST blijkt dat niet te gelden. Ook “twinning” komt in Sint Maarten nauwelijks van de grond.

Rw RvdR

Ten aanzien van de Raad voor de rechtshandhaving is onderzocht wat het *vervolgtraject is met betrekking tot rapporten van de Raad*. Hoewel de politieke aandacht van vertegenwoordigende organen (Staten-Generaal, Staten en eilandsraden) klein te noemen is, bestaat wel degelijk bestuurlijke aandacht (van betrokken ministers) voor de in de rapporten opgenomen aanbevelingen. Personen en instellingen die te maken hebben gehad met inspecties van de Raad zijn over het algemeen enthousiast over de rapporten van de Raad. De aanbevelingen lijken door hen serieus te worden genomen en vormen onderdeel van afspraken die zij maken met betrokken ministers.

Ook ten aanzien van de Raad geldt een zeker *spanningsveld tussen centrale aansturing ten opzichte van de decentrale organisatiestructuren*. Het beeld ontstaat dat de verschillende vestigingen van de Raad (met name die van Curaçao) meer en meer hun eigen weg gaan met betrekking tot afbakening van onderzoeken en de daarbij gehanteerde methode. Op langere termijn lijkt dit een bedreiging voor de onderlinge vergelijkbaarheid van rapporten van de Raad.

Onderzocht is wat volgens de betrokkenen het *profiel zou moeten zijn van de leden van de Raad*. De opvattingen zijn hierover verdeeld. Enerzijds wordt het belang benadrukt van onafhankelijkheid ten opzichte van overige onderdelen van het openbaar bestuur (met name de politiek), anderzijds wordt aangegeven de inbedding van de Raad in de lokale gemeenschap (met per definitie kortere afstanden tot onder meer de politiek) noodzakelijk is voor goede taakvervulling.

Tot slot is gekeken naar de *noodzaak van een permanente, landsoverkoepelende organisatiestructuur*. Vrijwel alle betrokkenen zijn van opvatting dat het van groot belang is dat de Raad een permanente structuur kent. Dit vergroot expertisevorming en zorgt voor blijvend toezicht op de kwaliteit van de rechtshandhaving. Over de vraag of deze permanente structuur ook landsoverkoepelend zou moeten zijn, zijn de meningen verdeeld.

Rijkswetoverkoepelend aandachtspunt

Het belangrijkste rijkswetoverkoepelende aandachtspunt betrof de *mogelijkheid van een eenzijdig opzegrecht* ten aanzien van de rijkswetten. Thans voorzien de rijkswetten hierin nadrukkelijk niet. In de rapportage zijn de argumenten besproken die gelden voor en tegen het alsnog opnemen daarvan in de Rijkswetten. Aan de argumenten voor het alsnog opnemen van dat recht komt ten aanzien van de Rw Politie en de Rw RvdR een grotere betekenis toe dan ten aanzien van de Rw GHvJ en de Rw OM.

1. De evaluatie

Naar aanleiding van het tot stand komen van de nieuwe staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden (sinds 10 oktober 2010) zijn vier zogeheten 'justitiële consensusrijkswetten' in werking getreden. Het betreft de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie (verder: Rw GHvJ), de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Rw OM), de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Rw Politie) en de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving (verder: Rw RvdR).

Deze wetten schrijven voor dat de doeltreffendheid en de effecten van deze rijkswetten in de praktijk binnen vijf jaar na inwerkingtreding daarvan dienen te worden geëvalueerd.[38] Ter uitwerking van deze bepalingen hebben de ministers van (Veiligheid en) Justitie van de vier landen van het Koninkrijk besloten dat de Rijkswetten door de vier landen gezamenlijk en integraal worden geëvalueerd. Een door dit Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO) ingestelde werkgroep – de Werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten – heeft de in dit kader relevante thema's en criteria ten behoeve van de evaluatie geïdentificeerd in haar verslag van 11 juni 2014.[39] Hierin zijn eveneens criteria en thema's verwerkt die voorvloeien uit door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk op 2 mei 2014 uitgebrachte voorlichting.[40] De in het verslag van de Werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten opgenomen thema's en criteria zijn vastgesteld – eveneens op 11 juni 2014 – in het JVO. De uit dit proces voortvloeiende evaluatieopdracht is vastgesteld in de Rijksministerraad van 11 juli 2014. Deze inbreng van verschillende zijden is in een door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) opgestelde 'Startnotitie' verwerkt. Uiteindelijk was deze Startnotie leidend voor de hieronder uiteengezette onderzoeksopzet, zij het dat na totstandkoming van de Startnotitie de resultaten bekend zijn geworden van een Voorevaluatie die heeft plaatsgevonden in het land Curaçao. Ook deze resultaten zijn verwerkt in de onderzoeksopzet (zie vooral hoofdstuk 2).

---

[38] Zie artikel 65 Rw GHvJ, artikel 40 Rw OM, artikel 55 Rw Politie en artikel 42 Rw RvdR.

[39] Werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten, Eindverslag werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten ten aanzien van Gemeenschappelijk Hof van Justitie, openbaar ministerie, politie, Raad voor de Rechtshandhaving, Den Haag 11 juni 2014

[40] Raad van State, Voorlichting over de evaluatie van de Rijkswetten "Justitie", No.W03.14.0046/II/Vo/K/B, den Haag 2 mei 2014

Mede gelet op de inbreng die hieromtrent van verschillende zijden heeft plaatsgevonden, heeft de uiteindelijke opdracht geresulteerd in de genoemde Startnotie waarin het onderzoek op uiteenlopende wijzen wordt ingebed en uitgewerkt. Zo opent de Startnotitie met één onderzoeksdoel. Daarna wordt dit doel onderverdeeld in vier subdoelen.[41] Vervolgens is een zevental onderzoeksvragen geformuleerd waarin het onderzoeksdoel eveneens nader werd uitgewerkt. Tot slot is per Rijkswet een aantal 'evaluatievragen' geformuleerd (in totaal waren dat er 64, verdeeld over de vier Rijkswetten). Omdat het moeizaam is één onderzoek in te richten naar vier verschillende wijzen van onderverdelen, is in samenspraak met de Evaluatiecommissie besloten de opdracht enigszins te vereenvoudigen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de formulering van de evaluatiebepalingen in de wetten zelf en de algemene omschrijving die de Startnotitie geeft van een wetsevaluatie. Het onderzoek is vooral toegespitst op de vraag *hoe de Rijkswetten functioneren in de praktijk en wat daarover het oordeel is van degenen die hierbij het meest betrokken zijn*. Deze vraagstelling gaf niet alleen een eenduidige afbakening van het onderzoek, maar was realistisch genoeg dat deze - gelet op de in de Startnotitie voorgestane methode – ook daadwerkelijk kon worden beantwoord.

Centraal stond aldus het in de praktijk functioneren van de wetten en van de daarop gebaseerde instellingen. Het ging niet om het functioneren van personen, tenzij dit laatste samenhangt met de inrichting van de Rijkswet. Op basis van een analyse van de uitgangspunten van de verschillende Rijkswetten is bezien hoe deze uitgangspunten in de praktijk gestalte hebben gekregen en hoe de diverse betrokkenen met de Rijkswetten omgaan. Het functioneren van de Rijkswetten is uiteindelijk aan de hand van een aantal specifieke thema's bestudeerd. Het selecteren van deze thema's heeft in een tweetal 'bewegingen' plaatsgevonden. In de schriftelijke enquêtes is een groot aantal thema's benoemd. Hierin zijn de 64 evaluatievragen uit de Startnotitie vertaald naar enquêtevragen. Voorts is hierin een fors aantal vragen opgenomen naar aanleiding van de in het land Curaçao gehouden Voorevaluatie.[42] Na verwerking van de respons op deze enquêtes is – wederom in samenspraak met de Evaluatiecommissie – een nadere selectie gemaakt van thema's waarvan naar aanleiding van de respons op de enquêtes kon worden voorzien dat zij aandachtspunten zouden vormen voor nader onderzoek (zie ook paragraaf 2.2).

---

[41] Inzicht verkrijgen in de werking in de praktijk van de genoemde (consensus)rijkswetten ten aanzien van:
- de toepassing van de wetten door de relevante uitvoerders daarvan en/of toezichthouders daarop;
- de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze toepassing;
- effecten van deze toepassing en mogelijke (onvoorziene) knelpunten;
- de bijdrage die de Rijkswetten leveren aan de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk op het gebied van rechtspraak en rechtshandhaving.

[42] Zie Commissie Voorevaluatie Rijkswetten, Voorevaluatie, Curaçao juli 2014.

1.1 Opzet rapportage

Na het gedane onderzoek kunnen in deze rapportage bevindingen worden gepresenteerd ten aanzien van de rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden, voor zover deze door de vier te evalueren rijkswetten wordt bestreken.[43]

In de volgende hoofdstukken zullen achtereenvolgens de onderzoeksmethoden worden toegelicht (inclusief respons), zal een aantal sociaal-maatschappelijke aspecten ten aanzien van de Rijkswetten worden belicht (hoofdstuk 3) en zal per rijkswet worden aangegeven welk beeld uit dit onderzoek naar voren komt (hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 handelt over het instrument consensusrijkswet op zich. Afgesloten zal worden met een samenvattende beschouwing waarin de belangrijkste resultaten van het onderzoek per land zullen worden weergegeven.

1.2 Terminologie

Ten aanzien van de benaming van de verschillende entiteiten blijkt in de praktijk nogal eens spraakverwarring te ontstaan.[44] Hieronder wordt een overzicht gegeven van de in dit rapport gehanteerde terminologie.

- Koninkrijk: het Koninkrijk der Nederlanden als bedoeld in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
- Land: de vier landen van het Koninkrijk der Nederland, te weten: Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten
- Openbaar lichaam: de openbare lichamen die deel uitmaken van het land Nederland, te weten: Bonaire, Saba en Sint Eustatius
- Caribisch Nederland: een term waarmee de drie hiervóór genoemde openbare lichamen gezamenlijk worden aangeduid (voorheen ook 'BES')
- Caribische landen van het Koninkrijk: de landen van het Koninkrijk aan de westelijke zijde van de Atlantische Oceaan, te weten: Curaçao, Aruba en Sint Maarten
- Caribisch deel van het Koninkrijk: het conglomeraat van landen en openbare lichamen aan de westzijde van de Atlantische Oceaan, te weten: Curaçao, Aruba, Sint Maarten,

[43] Onder de noemer rechtshandhaving moet meer worden geschaard dan de werkzaamheden van de instituties die door deze Rijkswetten worden gereguleerd. Omwille van de leesbaarheid van deze rapportage is er niettemin voor gekozen deze term te hanteren bij de aanduiding van de gezamenlijke strekking van de vier rijkswetten.

[44] Zie ook T.C. Borman (2015)

Bonaire, Saba en Sint Eustatius (ook: de eilandgebieden van de voormalige Nederlandse Antillen)

- Nederland: het land Nederland binnen het Koninkrijk der Nederlanden, in beginsel inclusief de openbare lichamen van Caribisch Nederland
- Europees Nederland: het land Nederland binnen het Koninkrijk der Nederlanden, exclusief de openbare lichamen van Caribisch Nederland

Voorts wordt in dit rapport onderscheid gemaakt tussen de verschillende betrokkenen, dat wil zeggen tussen de wijzen waarop verschillende betrokkenen benaderd zijn. Gesproken wordt van:

- Respondenten: diegenen die in de eerste fase van het onderzoek een schriftelijke vragenlijst hebben ingevuld en geretourneerd
- Participanten (aan focusgroepen): diegenen die in de eerste fase van het onderzoek hebben geparticipeerd aan een focusgroep
- Geïnterviewden: diegenen die tijdens de verdiepende interviews in de tweede fase van het onderzoek zijn geïnterviewd.

1.3 Samenstelling en werkwijze onderzoeksgroep

Dit onderzoek is uitgevoerd door wetenschappers van de Universiteit Utrecht (UU)[45], de University of Curaçao (UoC)[46] en het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde te Leiden (KITLV).[47] Deze 'onderzoeksgroep' stond onder leiding van prof. mr. A.M. Hol (algemeen projectleider) en mr. dr. W. van der Woude (uitvoerend projectleider).

Gedurende het onderzoek is de onderzoeksgroep begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van mr. dr. G.A.E. Thodé. Andere leden waren R. Begina, H.N. Brouwer, G. Haverkamp, C.M. Klein Haarhuis en J. Wit. Voorts heeft de onderzoeksgroep veelvuldig overlegd met de Evaluatiecommissie. In het volgende hoofdstuk wordt per fase in het onderzoek aangegeven wat de uitkomsten van dit overleg zijn geweest.

In een vroege fase van het onderzoek heeft de onderzoeksgroep dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van prof. dr. V.F. Marcha en mr. G. Scheper. Namens de onderzoekers gaat

[45] Te weten door prof. mr. A.M. Hol, prof. mr. N. Nehmelman, mr. dr. W. van der Woude en mr. W.S. Zorg.
[46] Te weten door mr. dr. A.D. Marchena-Slot, prof. mr. J.M. Reijntjes, prof. mr. A.B. van Rijn en drs. P.C.M. Schotborgh-Van de Ven.
[47] Te weten door prof. dr. G.J. Oostindie.

voorts grote dank uit aan alle respondenten, participanten en geïnterviewden zonder wie dit onderzoek volstrekt onmogelijk zou zijn geweest.

1.4 Afstemming overige evaluaties

De justitiële Rijkswetten vormden een belangrijk onderdeel van een omvangrijker wetgevingspakket dat in het kader van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 zijn beslag kreeg. Verschillende onderdelen van dit pakket worden thans afzonderlijk, maar gelijktijdig geëvalueerd. Naast de onderhavige evaluatie betreft dit de evaluatie naar de staatkundige structuur van de nieuwe openbare lichamen die thans gezamenlijk worden aangeduid als Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en daarnaast de evaluatie van het financiële toezicht zoals dat vormgegeven is in de Rijkswet financieel toezicht. De Evaluatieopdracht vergt dat gedurende de evaluatietrajecten onderlinge afstemming wordt gezocht. In de praktijk bleek dit bemoeilijkt te worden door de omstandigheid dat de evaluaties en het voor deze evaluaties noodzakelijke onderliggende onderzoek gelijktijdig werden uitgevoerd. Hierdoor is het slechts in beperkte mate (en pas tegen het einde van het evaluatietraject) mogelijk gebleken te onderzoeken in hoeverre de resultaten van de verschillende onderzoeken met elkaar overeenkomen. Voor zover dit kon worden beoordeeld, is niet gebleken van opmerkelijke inconsistenties tussen de verschillende onderzoeken.

2. Methoden van onderzoek

De onderzoeksmethoden die zijn ingezet, betroffen schriftelijke vragenlijsten, focusgroepen, verdiepende interviews en dossieronderzoek. Drie van deze vier onderzoeksmethoden waren voorzien in de Startnotitie. De Startnotitie voorzag nadrukkelijk niet in bevolkingsonderzoek. Dit betekent dat 'de burger' in deze onderzoeksrapportage niet letterlijk aan het woord komt. Dat wil overigens niet zeggen dat op grond van de bevindingen die uit dit onderzoek naar voren komen, niets zou kunnen worden gezegd over de effecten van de Rijkswetten voor de burger. In veel gevallen kunnen gevolgen voor burgers wel degelijk aannemelijk worden gemaakt. Bovendien zijn ook de ingelaste – en oorspronkelijk niet voorziene – focusgroepen benut om input te genereren van maatschappelijke organisaties, waarvan kan worden verwacht dat zij de opvattingen van burgers mede representeren (zie verder paragraaf 2.4)

Hieronder zullen de vier onderzoeksmethoden nader worden geduid. Waar mogelijk en relevant wordt hieronder eveneens inzicht geboden in de respons die verschillende methoden van onderzoek hebben gekend.

2.1 Vragenlijsten

Als gezegd bevatte de Startnotitie per rijkswet een groot aantal 'evaluatievragen'. Deze vragen zijn als uitgangspunt genomen bij het opstellen van de vragenlijsten, die mede kunnen worden beschouwd als een vertaling hiervan. De meeste evaluatievragen droegen meerdere vragen in zich, doordat zij veelal zagen op verschillende aspecten. Omdat voor vragenlijstvragen idealiter geldt dat deze zich zoveel mogelijk tot één onderwerp per vraag beperken, is het aantal vragen in de vragenlijsten aanzienlijk groter geweest dan het aantal evaluatievragen. Aangezien het aantal evaluatievragen dat per rijkswet in de Startnotitie was opgenomen, reeds aanzienlijk was, werd de omvang van de vragenlijsten aanzienlijk (gemiddeld ongeveer 85 vragen per vragenlijst). Deze omvang is verder vergroot door vragen die in de vragenlijsten zijn opgenomen naar aanleiding van opmerkingen van de evaluatie- en begeleidingscommissie en vragen die voortvloeiden uit de zogeheten 'voorevaluatie' die heeft plaatsgevonden in Curaçao. Hierbij valt te denken aan de zogenaamde 'verbindingsvragen' (waarin gevraagd werd naar de onderlinge samenhang tussen de Rijkswetten) en aan de vragen over een eventuele geschillenregeling en een opzegrecht.

2.1.1 Opzet

Om beantwoording van deze vragenlijsten te vergemakkelijken, is gekozen voor een 'semi-gestructureerde' opzet. Bij vrijwel elke vraag is de respondent de keuze gegeven tussen verschillende voorgedrukte antwoorden. Vaak betrof dat de antwoorden "nee", "ja" en "kan ik niet beoordelen". Onder elke vraag is de respondent de mogelijkheid geboden zijn of haar antwoord te motiveren. In een groot aantal gevallen werden respondenten actief uitgenodigd hiervan gebruik te maken. De gehanteerde opzet had als voordeel dat ook wanneer respondenten geen gebruik maakten van de mogelijkheid van nadere motivering van het antwoord via de voorgedrukte antwoorden alsnog een beeld kon ontstaan met betrekking tot het algemene gevoelen onder de respondenten.

Voor wat betreft de selectie van de respondenten is - gelet op de specificiteit van de evaluatievragen en de vertaling daarvan in de vragenlijsten - vooral gekozen voor personen die tussen 10 oktober 2010 en heden werkzaam waren voor de vier instituties waarop de Rijkswetten betrekking hebben. Bij groepen respondenten buiten deze kring is getracht na te gaan in hoeverre zij op een betekenisvol aantal vragen binnen de vragenlijsten antwoord zouden kunnen geven alvorens te besluiten of het zinvol was de vragenlijsten binnen deze groepen uit te zetten. Voor een aantal groepen respondenten is deze vraag bevestigend beantwoord. Te denken valt aan advocaten (er zijn vragenlijsten gezonden naar een significante groep advocaten, verdeeld per land, grootte van het kantoor en rechtsgebied) en medewerkers binnen de ambtelijke top van de betreffende ministeries van (Veiligheid en) Justitie. Ten aanzien van een aantal andere groepen respondenten (te denken valt aan maatschappelijke organisaties zoals vakbonden of ondernemersorganisaties) is besloten tot een andere wijze van benaderen (zie verder paragraaf 2.3). Voor de 'ketenpartners', zoals het Korps Marechaussee, de Douane, de Kustwacht en de Koninklijke Marine werd eveneens besloten tot een alternatieve wijze van benaderen. Abusievelijk hebben deze ketenpartners alsnog de vragenlijsten ontvangen. Hoewel een klein aantal van hen de vragenlijsten heeft geretourneerd en hun antwoorden zijn verwerkt, zijn zij in een later stadium alsnog benaderd voor deelname aan focusgroepen en/of verdiepende interviews.

Om de beantwoording van de vragenlijsten eenvoudiger te maken voor diegenen die niet werkzaam zijn bij de instituties waarop de Rijkswetten betrekking hebben, is besloten bepaalde vragen te arceren met een lichtblauwe kleur. De gearceerde vragen betroffen vragen ten aanzien waarvan vooraf kon worden ingeschat dat deze respondenten mogelijk wel antwoord zouden kunnen geven. Nadrukkelijk is aangegeven dat het deze respondenten volledig vrijstond ook de niet-gearceerde delen van de vragenlijst van respons te voorzien. De arceringen zijn niet per individuele respondent vastgesteld, maar gebaseerd op verschillende groepen. Ook bij de gearceerde vragen kon het dus voorkomen dat gekozen werd voor de optie "kan ik niet beoordelen". De vragenlijsten zijn opgenomen in de bijlage.

2.1.2 Respons

In het totaal zijn aan 166 personen vragenlijsten gezonden; sommige respondenten ontvingen meerdere vragenlijsten (zie hieronder). Aan 20 personen zijn abusievelijk vragenlijsten toegezonden. Zoals hierboven aangegeven, betreft het vooral samenwerkingspartners van de politie, die ook langs andere wegen zijn benaderd. Hoewel een tweetal onder hen de moeite heeft genomen de toegezonden vragenlijsten (gedeeltelijk) ingevuld te retourneren en deze respons ook is verwerkt in de deelrapportages, is het zuiverder deze groep (zowel de 2 die wel respons hebben geleverd als de 18 die dat niet gedaan hebben) voor de berekening van het responspercentage achterwege te laten aangezien ook deze personen zijn benaderd voor op hen toegesneden focusgroepen.

Daarmee rekening houdend, hebben in totaal 89 respondenten (van de 146) gereageerd. Daarvan hebben 81 een inhoudelijke reactie gegeven. 75 personen hebben een of meerdere lijsten geretourneerd. Zes personen hebben de lijsten niet ingevuld, maar wel uitgebreid schriftelijk commentaar op de werking van de wetten gegeven. Sommige respondenten hebben zich daarbij - op eigen initiatief - geclusterd door een voor meerdere respondenten geldende respons aan te leveren.[48] Acht personen hebben aangegeven geen medewerking aan het verzoek te kunnen of willen geven. Voor wat betreft het aantal reacties (inclusief de afwijzende) heeft 61,0% van de respondenten gereageerd. Als alleen wordt gekeken naar inhoudelijke reacties moet worden vastgesteld dat ongeveer 55,5% van de respondenten heeft gereageerd.

Hieronder wordt het aantal respondenten uitgesplitst naar rijkswet. Omdat een aantal respondenten meerdere vragenlijsten heeft gekregen, corresponderen onderstaande aantallen niet volledig met de bovenstaande.

Tabel 1 Aantal inhoudelijke reacties per rijkswet

	Rw GHvJ		Rw OM		Rw Politie		Rw RvdR	
	Aange-schreven	Inh. reactie	Aange-schreven	Inh. reactie	Aange-schreven	Inh. reactie	Aange-schreven	Inh. reactie
Totaal	70	41	65	33	54	22	35	13

In bovenstaande tabel is steeds in de tweede kolom het aantal inhoudelijke reacties aangegeven. In totaal zijn er 223 lijsten verzonden. Op 106 daarvan is inhoudelijke reactie gekomen (inclusief inhoudelijke reacties waarbij geen gebruik is gemaakt van de vragenlijst). Gemiddeld is dit ongeveer 47,5%. Dit gemiddelde wordt aanzienlijk verhoogd door de

[48] Voor zover respondenten gezamenlijk hebben gereageerd, zijn zij nog steeds gerekend als afzonderlijke respondenten.

inhoudelijke reacties ten aanzien van de Rw GHvJ en juist aanzienlijk verlaagd door de reacties ten aanzien van de Rw RvdR.

Tot slot wordt hieronder aangegeven hoe de respons verdeeld is over de landen. Hierbij past echter een kanttekening. In sommige gevallen is het moeilijk te bepalen tot welk land een bepaalde respondent moet worden gerekend. Vooral ten aanzien van Nederland en Caribisch Nederland geldt dat hiertussen geen strikte scheiding te maken valt. In eerste instantie is de plaats waar de respondent gevestigd is, leidend geweest. Hiervan is in verschillende gevallen afgeweken, wanneer een respondent bijvoorbeeld in Nederland woonachtig is, maar specifiek namens Caribisch Nederland in een bepaald gremium vertegenwoordigd is (zoals bijvoorbeeld de Raad voor de rechtshandhaving of de Beheerraad). Ook ten aanzien van personen die zijn benaderd uit hoofde van vorige betrekkingen is soms gekozen voor het land waar zij hun vorige functie uitoefenden van doorslaggevender betekenis te laten zijn dan het land waar zij thans ingezetene zijn, in gevallen waarbij deze vorige functie bepalend is geweest voor de selectie als respondent.

Tabel 2 Respondenten per rijkswet en per land

	Rw GHvJ		Rw OM		Rw Politie		Rw RvdR	
	Aange-schreven	Inh. reactie	Aange-schreven	Inh. reactie	Aange-schreven	Inh. reactie	Aange-schreven	Inh. reactie
Aruba	12	8	5	1	1	0	0	0
Curaçao	35	19	29	14	18	12	17	4
Sint Maarten	9	5	9	7	9	4	5	1
CN	5	3	12	5	13	3	4	3
NL	9	6	10	6	13	3	9	5

Op het eerste gezicht lijkt Curaçao sterk oververtegenwoordigd als het gaat om het aantal vragenlijsten dat is uitgezonden en het aantal vragenlijsten dat is geretourneerd. Bedacht moet echter worden dat verschillende instituties (met name het hof en het OM) een hoofdvestiging of op zijn minst een organisatorisch zwaartepunt in Curaçao kennen. Dit effect is versterkt door het eveneens benaderen van voormalige ambtsdragers binnen deze hoofdvestigingen dan wel zwaartepunten. Het kleine aantal respondenten in Aruba (behoudens ten aanzien van het hof) kan uiteraard worden verklaard uit de omstandigheid dat drie van de vier justitiële rijkswetten daar niet gelden.

Ten aanzien van een aantal specifieke rijkswetten moet worden gewezen op lacunes die door middel van vervolgonderzoek (met name via de georganiseerde focusgroepen) zijn opgevuld. Dit betreft bijvoorbeeld de Rw RvdR. Op de vragenlijst ten aanzien van deze rijkswet is zeer beperkte respons gekomen. Ook voor de Rw Politie valt op dat de gebrekkige respons vanuit de landsrecherche en het Recherche samenwerkingsteam moest worden gecompenseerd.

Waardering van de respons

In zijn geheel beschouwd is de respons aanzienlijk hoger dan verwacht. Gelet op het soort vragen dat werd gesteld, de omvang van de vragenlijsten en de werkzaamheden van de respondenten, is het gegeven dat meer dan de helft van de respondenten de moeite heeft genomen een of meer vragenlijsten op enigerlei wijze van inhoudelijke beantwoording te voorzien, buitengewoon positief.[49]

Dat de respons hoog is, wil niet zeggen dat zij zonder knelpunten was. Door de respondenten in deze fase van het onderzoek voornamelijk te zoeken in de kring van personen die werkzaam zijn of waren voor de instituties waarop de Rijkswetten betrekking hebben en slechts in beperkte mate daarbuiten, was het denkbaar dat een belangrijke 'bias' in de respons bestond. Hoewel uit de deelrapportages zal blijken dat dit er geenszins toe geleid heeft dat de respons overdreven positief is, bleek het noodzakelijk ook input te verwerven vanuit andere gezichtspunten. Deels was dit mogelijk door middel van de vragenlijsten (bijvoorbeeld waar het advocaten betrof). Deels zijn focusgroepen benut om tot een verbreding en diversificatie van de groep respondenten te komen. Een laatste slag op dit vlak - met name ten aanzien van politieke ambtsdragers - is gemaakt met de interviews in de tweede fase van het onderzoek.[50]

[49] De verschillende responsverhogende activiteiten die ten aanzien van de vragenlijsten zijn ondernomen en het afnemende succes daarvan naarmate de tijd verstreek, gelden bovendien als indicatie dat deze mate van respons - gegeven de randvoorwaarden - een maximale is. Respondenten die uiteindelijk niet hebben gereageerd zijn vijf maal per mail benaderd (een vooraankondiging, de toezending van de vragenlijst(en), een nadere introductie van het mailadres evaluatie.rijkswetten@uoc.cw en twee reminders). Een aantal van hen is bovendien eveneens telefonisch benaderd. Tot twee keer toe is de termijn voor het retourneren van de vragenlijsten verlengd. De vragenlijsten konden worden ingevuld in een taal naar keuze en konden worden geretourneerd door middel van een uitsluitend door de onderzoeksgroep beheerd mailadres.

[50] Bedacht moet niettemin worden dat niet alle evaluatievragen uit de Startnotitie zich daarvoor lenen, aangezien voor de beantwoording van sommige daarvan kennis nodig is van de dagelijkse gang van zaken binnen de betreffende institutie. Deze kennis is niet altijd voorhanden bij maatschappelijke organisaties, advocaten, samenwerkingspartners, ministeries etc. Verder geldt dat hoewel de algehele respons zeer goed is, het aantal respondenten per individuele vraag over het algemeen niet hoog genoeg is om betekenisvolle resultaten op te leveren in een statistische analyse. Hiervoor is een aantal factoren bepalend. De eerste is het aantal uitgezette vragenlijsten an sich. De hoeveelheid en de specificiteit van de evaluatievragen (en daarmee ook van de vragenlijstvragen) is van dien aard dat deze hoofdzakelijk bij de instituties (en dan vooral bij de bovenlaag binnen deze instituties) kon worden uitgezet. Daarenboven is het aannemelijk dat dezelfde hoeveelheid en specificiteit responsverlagend heeft gewerkt. Daarnaast speelt dat een groot aantal vragen kan worden gezien als "waarom"- vragen, waarbij uit de motiveringen niet zelden valt af te leiden dat

2.2 Selectie aandachtspunten

Zoals eerder opgemerkt: de Startnotitie van het WODC bevatte een onderzoeksdoel en 64 evaluatievragen verdeeld over vier rijkswetten. Naar aanleiding van de verwerking van de schriftelijke vragenlijsten is in overleg met de begeleidings- en Evaluatiecommissie getracht nadere focus aan te brengen in het onderzoek, door middel van het selecteren van de belangrijkste "aandachtspunten" voor verder onderzoek. Bij het selecteren van deze aandachtspunten zijn drie richtsnoeren leidend geweest:

1. de mate waarin het onderwerp in de beantwoording van de vragenlijsten naar voren is gekomen als knelpunt;
2. de mate waarin dit onderwerp in rechtstreeks verband staat met de betreffende Rijkswet(ten); en
3. de mate waarin ten aanzien van dit onderwerp structurele problemen met de toepassing van de Rijkswet gesignaleerd of te verwachten zijn.

De drie criteria, zoals hierboven geformuleerd zijn maatgevend geweest voor het bepalen van de richting van het verdere onderzoek, in het bijzonder ten behoeve van de verdiepende interviews. Zij waren echter cumulatief noch limitatief. Met andere woorden, in sommige gevallen is ervoor gekozen iets als aandachtspunt te benoemen zonder dat dit volgde uit alle drie de richtsnoeren en in sommige gevallen zijn (ook) andere overwegingen bepalend geweest voor deze selectie.

Deze exercitie heeft geleid tot 15 aandachtspunten. Ten behoeve van het overzicht zijn deze hieronder geclusterd per rijkswet. De inhoudelijke bespreking van deze aandachtspunten volgt in hoofdstuk 4.

Rw GHvJ:

1. de financiële zekerheid van het hof;
2. de positie van en de verhouding tot de Beheerraad;
3. de samenstelling van het hof, mede tegen de achtergrond van de voorgenomen Caribisering; alsmede

uiteenlopende motiveringen ten grondslag kunnen liggen aan gelijkaardige antwoorden en vice versa. Tot slot speelt mee dat een groot aantal respondenten in wisselende mate gebruik heeft gemaakt van de optie "kan ik niet beoordelen". Hoewel dit laatste in sommige gevallen eveneens kan worden opgevat als belangrijk signaal (bijvoorbeeld wanneer uit hoofde van iemands functie had mogen worden verwacht dat hij of zij wel degelijk een beoordeling zou kunnen geven), maakt het de statistische verwerking van de antwoorden, waarin respondenten wel een inhoudelijke beoordeling geven, weinig zinvol.

4. het spanningsveld tussen centrale aansturing versus decentrale organisatiestructuren.

Rw OM:

5. de positie van de PG, zowel de interne als de externe dimensie, waaronder eveneens het spanningsveld tussen centrale aansturing versus decentrale organisatiestructuren;
6. de rol van de ministers van (Veiligheid) en Justitie, zowel intern als extern.

Rw Politie:

7. de gesignaleerde achterstand in implementatie op verschillende terreinen (financiën, kennis, opleidingen, info-uitwisseling, management, etc.);
8. de samenwerking binnen en tussen de landen;
9. het politieonderwijs; en
10. de positie van het RST.

Rw RvdR:

11. het vervolgtraject m.b.t. rapporten van de Raad;
12. het spanningsveld tussen centrale aansturing versus decentrale organisatiestructuren;
13. het profiel van de leden van de Raad;
14. de noodzaak van een permanente, landsoverkoepelende organisatiestructuur.

Rijkswetoverkoepelend aandachtspunt:

15. de mogelijkheid van een eenzijdig opzegrecht ten aanzien van de Rijkswetten.

In eerste instantie was ook de noodzaak van een geschillenregeling als aandachtspunt benoemd. Dit vraagstuk heeft echter gedurende het verloop van dit onderzoek een eigen dynamiek gekregen, doordat dit gedurende de looptijd van het onderzoek onderwerp is

geworden van Koninkrijksbrede parlementaire besprekingen. Om die reden is dit onderwerp in de tweede fase van het onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

2.3 Focusgroepen

Anders dan oorspronkelijk voorzien in de Startnotitie en het Plan van Aanpak, is de eerste fase van het onderzoek niet louter uitgevoerd door middel van schriftelijke vragenlijsten en dossieronderzoek. In overleg met begeleidings- en Evaluatiecommissie is besloten eveneens over te gaan tot het organiseren van zogeheten 'focusgroepen'.

De opzet was dat in deze focusgroepen van gedachten zou worden gewisseld met verschillende participanten die vanwege hun functie of positie in de samenleving inzicht kunnen verschaffen in het functioneren van de Rijkswetten en daarmee gepaard gaande maatschappelijke gevolgen. Een focusgroep als deze voegt in zoverre iets toe aan de vragenlijsten en de meer formele interviews dat zij de mogelijkheid biedt:

1. input te krijgen van belanghebbenden bij wie het toesturen van vragenlijsten (om wat voor reden dan ook) geen geschikte manier van benaderen is gebleken;
2. additionele informatie te verkrijgen vanuit andere bronnen dan de direct betrokkenen;
3. inzicht te krijgen in de sociaal-maatschappelijke gevolgen van de Rijkswetten, door middel van input van maatschappelijke organisaties die geacht kunnen worden de opvattingen van grotere groepen burgers te representeren.[51]

Een focusgroep duurde steeds ongeveer 2 uur. In de meeste gevallen zijn de vragen op voorhand aan participanten toegezonden. Uiteindelijk zijn 24 focusgroepen gehouden. Hierin is gesproken met 58 participanten.[52] Te denken valt daarbij aan vertegenwoordigers van:

- de civil society (zoals Raden van Kerken, Kamers van Koophandel, toeristenorganisaties);
- (politie)vakbonden;

---

[51] Hoewel het de bedoeling was gedurende de focusgroepen steeds met verschillende participanten om tafel te zitten, is in de praktijk zo nu en dan gekozen voor een interview met een enkele participant. De redenen hiervoor waren divers. Vaak hield dit verband met aspecten van beschikbaarheid van participanten en planning; soms met aspecten van vertrouwelijkheid. In een enkel geval ontstond een interview uit een geplande focusgroep vanwege enkele 'last minute' afzeggingen.

[52] Het merendeel van de focusgroepen is georganiseerd in de week van 18 mei 2015. De focusgroepen in Saba en Sint Eustatius hebben - omwille van logistieke redenen - plaatsgevonden in dezelfde periode als de verdiepende interviews gedurende de tweede fase van het onderzoek.

- ketenpartners als de Douane, het RST, de Kustwacht, het Vrijwilligerskorps, de Koninklijke Marechaussee, de Marine en de gevangenis;
- (politie)opleidingsinstituten en
- instellingen van secundaire preventie (zoals Voogdijraad, reclassering etc.)

Participanten hebben aan de focusgroepen kunnen deelnemen in de door hen gewenste taal (Nederlands, Engels en Papiaments). Er zijn geen focusgroepen georganiseerd in Aruba, nu op Aruba alleen de Rw GHvJ van toepassing is en de respons op de vragenlijsten ten aanzien van deze rijkswet voldoende aanknopingspunten bood voor de tweede fase van het onderzoek.

De informatie, afkomstig uit deze focusgroepen, is vooral dienstbaar gebleken ten aanzien van de evaluatie van de Rw OM, de Rw Politie en de Rw RvdR. Voor beide eerstgenoemde Rijkswetten bleek dit mogelijk, omdat veel van de betrokken instellingen samenwerken met de plaatselijke politiekorpsen en het OM. Voor de Rw RvdR geldt dat een aantal van de betrokken organisaties heeft meegewerkt aan of onderwerp geweest is van inspecties door de Raad voor de rechtshandhaving. Ook het hiernavolgende hoofdstuk (over sociaal-maatschappelijke aspecten ten aanzien van de Rijkswetten) leunt zwaar op de uitkomsten van de verschillende focusgroepen. In het overzicht van de geraadpleegde bronnen bij dit onderzoek wordt aangegeven met welke instanties via focusgroepen is gesproken.

2.4 Dossieronderzoek

Verder is op een aantal terreinen nader dossieronderzoek (in de Startnotitie aangeduid als ‘case study’) verricht. Dit betreft de vraag naar een geschillenregeling ex artikel 12a Statuut, de vraag naar de mogelijkheid de binding van een land aan een consensusrijkswet eenzijdig te beëindigen (het 'eenzijdig opzegrecht'), de vraag naar de bevoegdheidsgrondslag bij politieoptreden in het kader van de opsporing van overtredingen en de bescherming van personen en goederen, alsmede naar de onderlinge vergelijkbaarheid van rapporten van de Raad voor de rechtshandhaving. Zoals eerder opgemerkt is het vraagstuk van de geschillenregeling gedurende het verloop van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, vanwege de ontwikkelingen hieromtrent in Koninkrijksverband. De resultaten van de overige dossieronderzoeken zijn verwerkt in dit rapport (zie vooral paragraaf 4.4 en hoofdstuk 5).

2.5 Verdiepende interviews

In juni en juli 2015 is het onderzoek afgesloten met een serie verdiepende interviews (ook wel de tweede fase van het onderzoek). Deze interviews zijn gehouden met personen die binnen de instanties waarop de wetten betrekking hebben leidinggevende rollen vervullen, alsmede

met politiek verantwoordelijken en leidinggevenden binnen instanties die – gelet op hun werkzaamheden – zodanig zicht op het functioneren van de Rijkswetten hebben dat verwacht werd dat zij een bijdrage konden leveren aan de verdieping van het onderzoek. Het doel van deze interviews was tweeledig. Allereerst waren deze interviews van belang ter bevestiging dan wel ontkrachting van beelden die in het verloop van het onderzoek tot dan toe waren opgedaan. Verder zijn deze interviews van belang geweest voor het krijgen van nader inzicht in de "aandachtspunten" die in de eerste fase van het onderzoek zijn geconstateerd. Dat betekent dat deze interviews vooral toegespitst zijn geweest op de vijftien aandachtspunten die hierboven geformuleerd zijn. Per geïnterviewde zijn die aandachtspunten geselecteerd ten aanzien waarvan diens inbreng inzichten kon verschaffen die anderszins niet konden worden verkregen. Ter voorbereiding heeft iedere geïnterviewde deze aandachtspunten toegestuurd gekregen. De interviews duurden (afhankelijk van het aantal aandachtspunten dat werd besproken) tussen een en tweeënhalf uur. Van de interviews zijn vertrouwelijke verslagen opgemaakt die desgewenst aan de geïnterviewde voor reactie zijn toegezonden. Na afronding van het verslag van dit onderzoek, zijn deze verslagen - omwille van vertrouwelijkheid - vernietigd.[53]

In totaal is in 49 interviews gesproken met 59 personen. Een lijst van geïnterviewden is opgenomen in het overzicht van geraadpleegde bronnen. Vrijwel alle personen die benaderd zijn voor een interview, hebben hieraan meegewerkt, hetgeen voor deze fase van het onderzoek een responspercentage van nagenoeg 100% oplevert.

[53] De interviews zijn afgenomen door een of meer leden van de onderzoeksgroep, in samenwerking met een of meerdere leden van de Evaluatiecommissie. De verslaglegging was in handen van het secretariaat van deze Evaluatiecommissie. De bevindingen die in dit rapport worden gedestilleerd uit deze interviews komen echter volledig voor rekening van de onderzoeksgroep.

3. Sociaal-maatschappelijke en politieke aspecten

Alvorens een overzicht te geven van de belangrijkste bevindingen per Rijkswet zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan een aantal sociaal-maatschappelijke en politieke aspecten. Dit is van belang, omdat veel van de hierna te bespreken aandachtspunten niet op waarde kunnen worden geschat zonder een basaal inzicht te hebben in de context waarbinnen zij aan de orde komen. Dit betekent dat het onvermijdelijk is dat in dit hoofdstuk (bij wijze van voorbeeld ter verduidelijking) op sommige punten wordt vooruitgeblikt op bevindingen die met name in het volgende hoofdstuk uitgebreider worden behandeld.

Zonder volledigheid te kunnen betrachten worden de belangrijkste sociaal-maatschappelijke en politieke aspecten hieronder kort belicht. Hierbij is voornamelijk gebruik gemaakt van de inbreng van de verschillende participanten in de focusgroepen en van geïnterviewden tijdens de verdiepende interviews, zodat dit hoofdstuk in zekere zin ook kan worden gezien als een weergave van enkele rode draden die hieruit voortvloeien.

3.1 Optimisme

Met name bij veel participanten aan de focusgroepen - die in grote meerderheid niet werkzaam zijn bij een van de instellingen waarop de Rijkswetten betrekking hebben - kan voorzichtig optimisme worden gesignaleerd ten aanzien van de staat van de rechtshandhaving in het algemeen. Dit geldt niet alleen de focusgroepen waarvan de participanten zelf werkzaam waren binnen de keten van rechtshandhaving, maar ook die waarin inbreng vanuit de ‘civil society’ is verkregen. Desgevraagd beoordeelt een groot aantal participanten deze staat als 'voldoende'. Bovendien wordt vaak opgemerkt dat hoewel het land of het openbaar lichaam in kwestie 'er nog niet is', het zonder meer op de goede weg is sinds 10 oktober 2010. Uiteraard brengen ook deze participanten nog voldoende aandachtspunten voor het voetlicht, maar in algemene zin is het oordeel onder hen niet negatief.

Opvallend is dat dit beeld over het algemeen in Nederland en door een aantal in het Caribische deel van het Koninkrijk werkzame Europese Nederlanders niet wordt gedeeld.[54]

[54] Ook de Caribisch Nederlandse participanten aan de focusgroepen in Bonaire, Saba en Sint Eustatius, waren gemiddeld genomen wat negatiever in hun oordeel dan vergelijkbare participanten in Curaçao en Sint Maarten.

Hoewel er ook onder hen zijn die de situatie sinds 2010 (sterk) verbeterd achten, wordt de staat van de rechtshandhaving door hen eerder als 'onvoldoende' beoordeeld, in het bijzonder waar het gaat om problematiek rondom 'ondermijning' en de verdenkingen die onder sommigen bestaan van vermenging van de onderwereld en de bovenwereld.

Het optimisme is voorzichtig. Dit kan mede worden verklaard door de omstandigheid dat het evaluatietraject de facto is aangevangen in het najaar van 2014. Op dat moment waren de justitiële Rijkswetten slechts vier jaar van kracht. Dat is een relatief korte termijn voor een evaluatie van een wetgevingsoperatie van deze omvang. Dit geldt des te sterker als daarbij bedacht wordt dat sommige Rijkswetten, met name de Rw Politie (zie paragraaf 4.3) en de Rw RvdR (zie paragraaf 4.4) niet volledig geïmplementeerd zijn of dat in ieder geval op 10 oktober 2010 nog niet waren, zodat de evaluatietermijn voor deze Rijkswetten (op onderdelen) nog korter is.

3.2 Contextuele benadering

Een mogelijke verklaring voor het verschil in waardering van de algemene stand van de rechtshandhaving kan liggen in de maatstaven die daarbij worden gehanteerd. Verschillende participanten in de focusgroepen geven aan dat de Nederlandse situatie voor hen slechts in beperkte mate als maatgevend kan gelden. Met een beroep op de Caribische context wordt door hen aangegeven dat de situatie in het Caribische deel van het Koninkrijk nog altijd aanzienlijk beter zou zijn dan in veel (ei)landen in de regio. Of dat daadwerkelijk zo is, is een vraag die het bestek van dit onderzoek te buiten gaat. Van belang is wel om vast te stellen dat de context waarbinnen de rechtshandhaving in de Caribische praktijk gestalte krijgt, voor velen belangrijker lijkt dan het aspiratieniveau dat vanuit Nederland wordt aangehouden. Anderen benadrukken dat binnen het Koninkrijk als geheel eigen – liefst hoge – maatstaven behoren te worden gehanteerd.[55]

Verschillen in context blijken ook overigens in het onderzoek vaak naar voren te worden gebracht als verklarende factor, waarbij eveneens wordt gewezen op verschillen tussen de (ei)landen binnen het Koninkrijk onderling. Bij de verklaring van de implementatieachterstanden ten aanzien van de Rw Politie en aangaande de inrichting van organisaties binnen het gevangeniswezen, de Voogdijraad en de Reclassering valt bijvoorbeeld op dat vanuit Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland drie karakteristieke contexten worden geschetst. Zo worden deze achterstanden in Curaçao verklaard door frequente wisselingen van ministers en korpsleiding, maar ook door de omstandigheid dat het fuseren van twee overheidslagen (de Nederlands Antilliaanse en die van het eilandgebied Curaçao daarbinnen) tot een land Curaçao gepaard gaat met overgangsproblematiek die de

[55] Verweel (2003), p. 142-143.

implementatie van de wet belemmert. In Sint Maarten wordt juist de nadruk gelegd op het gegeven dat veel instituties moesten worden opgetuigd die daar nog niet (of niet in deze vorm) bestonden. In Caribisch Nederland, ten slotte, wordt de incorporatie van de eilanden in een tweetal nieuwe structuren (die van het cluster van eilandgebieden Caribisch Nederland en die van het land Nederland) en de aanloopproblemen die daarbij aan het licht kwamen, aangevoerd als belangrijkste oorzaak voor opgelopen achterstanden.

Dat het van belang is verschillen in context - dus niet alleen tussen het Europese en het Caribische deel van het Koninkrijk, maar ook binnen dat laatste deel - voor ogen te hebben bij de beoordeling van het functioneren van de Rijkswetten blijkt ook uit de interpretatie die op grond van die verschillen moet worden gegeven aan bepaalde wetsartikelen. Zo bepaalt artikel 8, eerste lid onder b, Rw Politie dat het korps (en krachtens artikel 57a, derde lid, ook het Recherche Samenwerkingsteam (RST)) onderzoek verricht "naar misdrijven, die gezien de ernst of frequentie (...) waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken." Voor het vaststellen van de 'ernst' van gepleegde misdrijven en de mate waarin zij 'een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken' is de context van het specifieke land waar zij gepleegd worden allesbepalend. Immers, niet elk 'zwaar' delict zal in Curaçao een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken, terwijl dit binnen Caribisch Nederland - zeker binnen Saba en Sint Eustatius - gelet op de schaal van de samenleving vrijwel een gegeven is.

Ook overigens is kleinschaligheid binnen dit onderzoek een context waarvan het belang nauwelijks te onderschatten is.[56] In zekere zin loopt deze kleinschaligheid als een rode draad door dit onderzoek. Of het nu gaat om het organiseren van rechtspraak in eerste aanleg, de structuur van het Parket van de Procureur-Generaal of de oprichting van instellingen ten behoeve van politieonderwijs, in alle gevallen is de schaal van de (ei)landen waarvoor deze zaken moesten worden gerealiseerd, (mede)bepalend geweest voor de wijze waarop dit is geschied.

3.3 Samenwerking in theorie en praktijk

Mede ingegeven door deze schaal gaan alle rijkswetten uit van een zekere mate van gezamenlijk optreden door de betrokken landen. De gedachte is dat de betrokken landen door middel van samenwerking bepaalde schaalvoordelen kunnen bereiken. Voor de Rw GHvJ, de Rw OM en de Rw RvdR bestaat dit optreden uit gemeenschappelijke instituties. In het kader van de Rw Politie betreft dit in belangrijke mate wettelijke opdrachten tot samenwerking. Dit gezamenlijk optreden verloopt niet altijd vlekkeloos. Daarbij moet het effect van de fysieke afstand - niet alleen in kilometers, maar ook in reistijd - tussen de verschillende (ei)landen niet worden onderschat. Zo wordt het gezamenlijk trainen of uitwisselen van personeel ernstig

[56] Schotborgh (2009), p. 95-96 en Kocken en Korenhof (2006), p. 188-189.

bemoeilijkt door hoge reis- en verblijfskosten die gepaard gaan met het uitzenden van personeel, dat bovendien vanwege de reistijd langer dan in Nederland het geval zou zijn niet beschikbaar is voor de reguliere werkzaamheden. Voor een aantal functies is dit temeer bezwaarlijk omdat er geen vervanger is voor de betreffende gespecialiseerde functie. Dat dit geen illusoir bezwaar is, blijkt wel uit de huidige begroting van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) die mede vanwege bovenstaande redenen thans meer dan twee keer zo hoog is als oorspronkelijk voorzien.

Uit de fysieke afstand kan ook relatieve onbekendheid ten aanzien van elkaars situatie voortvloeien. Dit wordt het meest treffend geïllustreerd door ervaringen met de in Bonaire gevestigde meldkamer van het KPCN die in de praktijk meer dan eens moeite blijkt te hebben gehad meldingen vanuit Saba en Sint Eustatius exact te lokaliseren. Ook het taalverschil tussen de bovenwinden en de benedenwinden kan bij sommige vormen van samenwerking een belemmerende rol spelen.

Uit de focusgroepen blijkt dat het concentreren van gemeenschappelijke voorzieningen zowel voor- als nadelen kan opleveren. Wanneer bijvoorbeeld een gezamenlijke penitentiaire jeugdinrichting zou worden gerealiseerd, leidt dit onherroepelijk tot situaties waarin jeugdigen worden ondergebracht in landen waarin zij nauwelijks beschikken over een sociaal vangnet (familieleden die op bezoek kunnen komen etc.). Anderzijds blijkt dat het decentraal organiseren van rechtspraak in Saba en Sint Eustatius kan leiden tot hogere kosten bij rechtzoekenden dan als zij voor dezelfde zaak zouden afreizen naar Sint Maarten. In het geval van zittingen in eerstgenoemde openbare lichamen moeten immers kosten worden gemaakt voor reis en verblijf en additioneel gedeclareerde tijd te dien aanzien van advocaten, aangezien deze daar geen kantoor houden.

3.4 Persoonlijke verhoudingen en cultuurverschillen

Uit de focusgroepen is voorts nadrukkelijk naar voren gekomen dat de samenwerking tussen verschillende instellingen over het algemeen meer afhankelijk is van onderlinge persoonlijke verhoudingen dan van formele structuren. Als de samenwerking (bijvoorbeeld in de vorm van informatie-uitwisseling) tussen verschillende instanties goed bleek, lag hier volgens de participanten over het algemeen een goede verstandhouding met de persoon 'aan de andere kant van de lijn' aan ten grondslag en niet zozeer een geformaliseerd protocol. Het onderhouden van goede onderlinge verhoudingen lijkt dan ook een randvoorwaarde voor succesvolle samenwerking. Daarbij kan het van belang zijn oog te houden voor cultuurverschillen. Ook deze zijn in de focusgroepen (en overigens ook in de verdiepende interviews) ruimschoots aan bod gekomen.

Binnen het Koninkrijk der Nederlanden leven en werken personen vanuit verschillende culturen samen. Dit betreft niet alleen het klassieke onderscheid tussen de 'Caribische' en de 'Europese' Nederlander, maar ook verschillen in culturen tussen sectoren / 'bloedgroepen' (bijvoorbeeld politie versus douane, politie versus de secundaire preventie). Ook wordt door sommigen verschil ervaren tussen lokaal personeel versus lokaal personeel dat lang in Nederland heeft verbleven of het verschil (met name in Curaçao) tussen de voormalige landsambtenaar en de voormalige eilandsambtenaar.

Dat gezegd hebbend is de discrepantie die wordt gevoeld tussen Caribische en Europese Nederlanders wellicht het meest in het oog springend. Zeker nu de perceptie bestaat dat vanuit 'Nederland' via de Rijkswetten steeds grotere bemoeienis bestaat met de rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk (ten aanzien van Caribisch Nederland is die perceptie bovendien eenvoudig verifieerbaar). Deze discrepantie heeft met name betrekking op rechtspositionele en houdingsaspecten.[57] Zo bestaat de indruk dat:

- Europees Nederlands personeel meer opleidingsmogelijkheden, een hoger salaris en betere secundaire arbeidsvoorwaarden heeft;
- Europees Nederlands personeel op de werkvloer over betere faciliteiten en betere materiële voorzieningen beschikt;
- Europees Nederlands personeel bedreigend is voor de positie van het lokale personeel ('Komt zo'n Nederlander mijn baan overnemen');
- Europese Nederlanders aan lokale collega's komen vertellen hoe zij het werk moeten uitvoeren, 'ze komen ons wat leren', terwijl de Nederlandse collega onbekend is met de lokale situatie en die dus vooral diegene is die veel te leren heeft. (In de focusgroepen zijn praktijkvoorbeelden gegeven van Europese Nederlanders die om die reden niet kunnen worden ingezet voor bijvoorbeeld observatieactiviteiten en bemiddeling in oplopende conflicten).

Meer nog dan de structuren die de Rijkswetten bieden, geven organisaties die worden gedomineerd door Europese Nederlanders aan, dat zij in de praktijk gebaat zijn bij het verbeteren van de onderlinge contacten. Zo wordt vanuit verschillende van deze organisaties aangegeven dat zij tegenwoordig bij werving in Nederland meer letten op iemands creativiteit, flexibiliteit en culturele sensitiviteit dan op diens exacte cv.

Overigens valt met name in Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba op dat door sommige participanten en geïnterviewden ook onderlinge verschillen worden ervaren tussen ‘benedenwinds’ en ‘bovenwinds’ personeel. In de bovenwindse eilanden wordt een groot deel van de instellingen waarop de Rijkswetten betrekking hebben bemenst door personen die

[57] Zie ook Schotborgh (2009) p. 94-95 en Marcha (2003), p. 59.

afkomstig zijn uit Curaçao, Aruba of Bonaire. Dit betreft bijvoorbeeld het niet-rechterlijke personeel van het GHvJ en een aanzienlijk deel van het KPSM. Hoewel een aantal participanten in de focusgroepen aldaar hierdoor enige verschillen in benadering van de taakopvatting lijkt te zien, blijkt uit het onderzoek niet dat dit cultuurverschil op dezelfde manier doorwerkt als het cultuurverschil tussen Caribische Nederlanders en Europese Nederlanders. Voor zover Caribisering echter wordt nagestreefd om de justitiële instellingen een betere afspiegeling te laten zijn van de samenleving waarbinnen zij functioneren, geldt dat Caribisering niet in alle gevallen aan die doelstelling voldoet.

Binnen de cultuur speelt taal uiteraard een belangrijke rol. Ten aanzien van de taal zijn er uiteenlopende standpunten naar voren gebracht. Die variëren van: alle wetgeving moet vertaald worden in de lokale taal tot: de Papiamentstalige (ei)landen moeten over gaan op het Engels zodat zij een betere aansluiting vinden in de regio. Vooral in de respons op de schriftelijke vragenlijsten en tijdens de focusgroepen is taal genoemd als struikelblok en de gevolgen worden als verstrekkend ervaren. In dit verband wordt bijvoorbeeld gewezen op het geringe aantal inwoners van Caribisch Nederland dat slaagt voor de Nederlandstalige toelatingstest om aspirant-politieambtenaar te worden[58] of op burgers die de justitiële instellingen (bijvoorbeeld met een klacht) niet durven te benaderen omdat zij de taal niet goed begrijpen.

3.5 Draagvlak rijkswetten

In de focusgroepen en in sommige interviews is ook het draagvlak van de Rijkswetten in de samenleving aan de orde gekomen. Ten aanzien van de Rijkswetten kan worden gewezen op bepaalde maatschappelijke gevoelens die soms anders zijn dan ten tijde van de totstandkoming van de Slotverklaringen voorzien. Deze gevoelens komen erop neer dat de vrijwilligheid van de samenwerking die door middel van consensusrijkswetten gestalte had moeten krijgen door velen sterk wordt gerelativeerd.

Met name ten aanzien van de Rw OM en de Rw Politie bestaat vooral in Curaçao en Sint Maarten het beeld dat deze samenwerking bestaat, omdat dit 'moest van Nederland'. Ondanks dat sentiment geldt niettemin dat consensusrijkswetten slechts tot stand komen wanneer alle betrokken landen hieraan medewerking verlenen.

Het gesignaleerde beeld is echter wel verklaarbaar. De politieke context waarbinnen de Rijkswetten tot stand gekomen zijn, was er een waarin Curaçao en Sint Maarten veel sterker afhankelijk waren van de medewerking van het land Nederland dan Aruba. Omdat Aruba

---

[58] Zie Nauta en Van Egmond (2015), p. 61. Bij de laatste werving- en selectieronde voor aspiranten konden slechts 9 van de 250 kandidaten uiteindelijk doorstromen naar de opleiding.

reeds de status bezat die Curaçao en Sint Maarten in de aanloop naar 2010 zochten en voor het bereiken van deze status de medewerking van Nederland vereist was, kenden deze landen een andere uitgangs- en onderhandelingspositie dan Aruba. De medewerking die van 'Nederland' werd gevraagd bestond bovendien niet alleen uit bereidwilligheid over te gaan tot een wijziging van het Statuut, maar ook uit het vooruitzicht van de aangeboden sanering van schulden, zonder welke de nieuwe landen slechts belast met een zware hypotheek zouden kunnen voortgaan als autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Hoewel dit laatste in rechtstreeks verband staat tot de gelijktijdige invoering van de Rijkswet Financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, bestaat met name in Curaçao en Sint Maarten het beeld dat deze schuldsanering voor Nederland eveneens een hefboomwerking heeft gehad bij het tot stand brengen van de vier rijkswetten die in dit rapport worden geëvalueerd. Een en ander wordt bevestigd door Verhey, die in zijn terugblik op het wetgevingstraject in de aanloop naar 10/10/10 opmerkt dat achteraf bezien de ervaring blijkt te zijn dat "Antilliaanse delegaties (...) geen moment het gevoel [hebben] gehad dat zij zich vrijwillig aan de afspraken hebben gecommitteerd" en dat - in ieder geval in hun ogen "consensusrijkswetten niet werkelijk op consensus zijn gebaseerd".[59] Verschillende participanten aan focusgroepen gaan nog een stap verder als zij met zoveel woorden aangeven het gevoel te hebben dat de Rijkswetten hen 'door de strot geduwd' zijn. Andere participanten en geïnterviewden stellen daar echter tegenover dat hiermee een sterke nadruk wordt gelegd op de onderhandelingsresultaten die door de Caribische landen negatief gewaardeerd worden, terwijl de positieve onderhandelingsresultaten (schuldsanering, maar ook het niet tot stand komen van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie van het Koninkrijk) worden vergeten. In dit verband wordt in Nederland juist betoogd dat in het proces naar 10 oktober 2010 op deze en andere punten concessies zijn gedaan aan de andere landen binnen het Koninkrijk.

Hiermee wil niet gezegd zijn dat de Rijkswetten voor deze respondenten moeten worden opgedoekt. Wat echter wel wordt aangegeven is dat in alle drie de landen, maar het sterkst in Caribisch Nederland, weinig 'eigenaarschap' van de wetten wordt gevoeld. Mensen hebben niet het gevoel dat zij daarover hebben kunnen meedenken en meebeslissen. Aangegeven wordt dat het voor de toepassing van de wetten in de praktijk beter zou zijn als dit toch zou gebeuren. Bovendien is tijdens de focusgroepen geconstateerd dat het ontbreken van kennis over de Rijkswetten, negatieve percepties aanwakkert. Zo bleek bijvoorbeeld - in weerwil van de regeling in de Rijkswetten - bij een aantal participanten aan de focusgroepen het beeld te bestaan dat de President van het hof, de PG en het RST rechtstreeks vanuit Nederland (bedoeld lijkt te worden: het ministerie van Veiligheid en Justitie) worden aangestuurd. Een opvallend hoog aantal deelnemers aan de focusgroepen ziet wat dat betreft heil in betere voorlichting ten aanzien van de Rijkswetten.

[59] Zie Verhey (2010), p. 29-30. Zie ook hoofdstuk 5.

3.6 Politieke stellingnames

Ook tijdens de verdiepende interviews is de al dan niet bestaande consensus ten aanzien van de Rijkswetten onderwerp van gesprek geweest. In de interviews met politieke ambtsdragers valt op dat het proces van onderhandeling zeer vers in het geheugen lijkt te liggen en wel in zodanig sterke mate dat aan beide zijden van de Atlantische Oceaan een aantal twistpunten uit het onderhandelingsproces opnieuw naar voren wordt gebracht. Daarbij gaat het vanuit de Caribische landen vooral om de wens tot een eenzijdig opzegrecht te komen en om elk land te voorzien van een eigen procureur-generaal; vanuit Nederland werd door sommige betrokkenen wederom de wenselijkheid van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie van het Koninkrijk te berde gebracht. Ook de argumentatie die genoemde ambtsdragers hanteren ten aanzien van deze punten is geen wezenlijk andere dan in de aanloop naar 10 oktober 2010.

3.7 Koninkrijkscontext

De Caribische landen van het Koninkrijk zijn in hoge mate autonoom, maar niet volstrekt onafhankelijk. Ten aanzien van de rechtshandhaving betekent dit dat ook de context van het overkoepelend verband van het Koninkrijk van belang is. Vanuit deze context worden ontwikkelingen in de Caribische landen – eveneens op het gebied van rechtshandhaving – op de voet gevolgd. Op grond van artikel 43, tweede lid, Statuut staat immers het Koninkrijk garant voor het waarborgen van fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur. Dat wil niet zeggen dat dit artikellid regelmatig wordt toegepast. Integendeel, toepassing van dit artikellid is zeer schaars. Echter, ook buiten de strikt juridische betekenis van dit artikel wordt van Koninkrijkswege een zekere verantwoordelijkheid gevoeld voor de staat van de rechtshandhaving in de Caribische landen.

Het Koninkrijk der Nederlanden valt in institutionele zin voor het overgrote deel samen met het land Nederland. Qua bemensing van de instituties betreft het immers hoofdzakelijk dezelfde ministers, dezelfde Staten-Generaal en dezelfde Raad van State. Bovendien kunnen de Caribische Gevolmachtigde ministers binnen de Rijksministerraad worden ‘overstemd’ door hun Nederlandse collega’s (artikel 12 Statuut). Dit betekent dat in de praktijk vaak naar het land Nederland wordt gewezen, terwijl in juridische zin het Koninkrijk der Nederlanden wordt bedoeld. In de Caribische landen leidt dit bij sommigen bovendien tot argwaan ten aanzien van de belangen, die het Koninkrijk ertoe brengen de ontwikkeling van de rechtshandhaving scherp in de gaten te houden (bijvoorbeeld internationale druk op het land Nederland, of

Europees Nederlands eigenbelang met betrekking tot migratieproblematiek). Onder sommige Europees Nederlandse betrokkenen bestaat daarentegen weinig begrip voor deze argwaan en wordt twijfel aan de oprechtheid van de Nederlandse bezorgdheid over de staat van de rechtshandhaving resoluut van de hand gewezen.

Wat daarvan ook zij, binnen het bestek van dit onderzoek moet voor ogen worden gehouden, dat Nederland hierin op tweeërlei wijze een rol speelt: als land (namelijk als primaire belangenbehartiger van Caribisch Nederland) en als belangrijkste representant van het Koninkrijk. Voorts moet het besef aanwezig zijn dat deze twee rollen niet bijzonder goed te scheiden zijn en veel respondenten, participanten en geïnterviewden die in dit rapport aan het woord komen deze scheiding dan ook (veelal onbewust) niet aanbrengen.

4. De Rijkswetten

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen per Rijkswet gepresenteerd. Elke paragraaf vangt aan met een korte schets van de achtergronden en de hoofdlijnen van de betreffende Rijkswet. Daarna wordt de nadruk gelegd op de aandachtspunten die in overleg met begeleidings- en Evaluatiecommissie zijn vastgesteld. Ten slotte wordt een aantal elementen aangestipt dat niet expliciet als aandachtspunt is benoemd, maar ten aanzien waarvan in het onderzoek niettemin voldoende gegevens zijn verkregen om daarover (soms tentatief) uitspraken te kunnen doen.[60] Tevens wordt in elke paragraaf aandacht geschonken aan verschillen in perceptie in de verschillende betrokken (ei)landen. Dit laatste gebeurt soms in een afzonderlijke paragraaf, maar is in sommige gevallen in de hierboven genoemde opzet verweven.

4.1 Rw GHvJ

4.1.1 Achtergrond en hoofdlijnen Rijkswet

De Rw GHvJ kan worden gezien als de directe opvolger van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba (verder: SWR) en de Eenvormige Landsverordening op de rechterlijke organisatie (verder: ELRO), althans voor die delen daarvan die zagen op de instelling van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. De SWR was het gevolg van de uittreding van Aruba uit de Nederlandse Antillen en was - evenals de huidige Rw GHvJ - gestoeld op artikel 38 van Statuut. Waar voor de Rw GHvJ gebruik is gemaakt van het tweede lid van dit artikel (de consensusrijkswet), was de SWR een onderlinge regeling op grond van het eerste lid van artikel 38. Voor de plaats in de normenhiërarchie van deze regelingen is dit onderscheid niet van fundamentele betekenis. Beide regelingen bieden een wettelijk kader voor autonome aangelegenheden van de betrokken landen en kunnen om die reden strikt juridisch niet tot het reguliere Koninkrijksrecht worden gerekend. Het betreft landelijke

[60] Het betreft hier punten die over het algemeen niet (uitgebreid) in de verdiepende interviews aan de orde zijn gekomen. Ten aanzien van deze punten moet dus worden teruggevallen op de schriftelijke vragenlijsten en/of de focusgroepen. Daar waar het echt ondergeschikte issues betreft, vindt vermelding plaats in voetnoten of blijft deze zelfs achterwege.

regelgeving, waarvan de invoering en wijziging niettemin een bovenlandelijk karakter draagt, nu hiervoor de instemming van meerdere landen vereist is.[61]

De formalisering van de gerechtelijke samenwerking in de SWR is destijds op aandringen van het Koninkrijk tot stand gekomen.[62] Hoewel zij strikt genomen geen Koninkrijksaangelegenheid is, kan dit aandringen mede worden verklaard uit het gegeven dat rechtspraak in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden zich kan verheugen in de nadrukkelijke aandacht van het Statuut. Gesteld kan worden dat rechtspraak, door de wijze waarop het in het Statuut wordt gepositioneerd, weliswaar een landsaangelegenheid is, maar dat op dit vlak sprake is van een beperktere mate van autonomie dan ten aanzien van de meeste andere landsaangelegenheden. Zo kan worden gewezen op het eerste lid van artikel 23 Statuut dat de rijkswetgever de mogelijkheid biedt de rechtsmacht van de Hoge Raad uit te breiden tot het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Dit gebeurt thans in de Rijkswet cassatierechtspraak voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Rw cassatierechtspraak). Deze rijkswet is gebaseerd op de Cassatieregeling uit 1961 en is geen consensusrijkswet. Zij is vastgesteld conform de voor het reguliere Koninkrijksrecht geldende rijkswetgevingsprocedure, dus zonder de op de autonomie van de landen toegesneden toevoegingen aan deze procedure bij de totstandkoming van consensusrijkswetten. De bijzondere positie van rechtspraak binnen het geheel van autonome landsaangelegenheden blijkt bovendien uit artikel 44 van het Statuut. Het eerste lid van dit artikel bepaalt onder d dat elke wijziging van de Staatsregelingen van de landen op het terrein van rechtspraak is onderworpen aan de goedkeuring van de Rijksministerraad.[63]

Tot slot geldt er een zeker precedent ten aanzien van de toepassing van artikel 43, tweede lid, Statuut ten aanzien van het GHvJ. Dit artikel werd namelijk door de Rijksministerraad in stelling gebracht toen Aruba zich in eerste instantie weigerde aan te sluiten bij het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Rw GHvJ.[64] Op dat moment stelde de Rijksministerraad zich op het standpunt dat waar de Rw GHvJ voor Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland zou hebben te gelden als consensusrijkswet, deze voor Aruba zou hebben te gelden als obligatoire rijkswet op grond van de in artikel 43, tweede lid, Statuut geldende waarborgfunctie van het Koninkrijk ten aanzien van de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.[65]

---

[61] Zie ook Hoogers en De Vries 2002, p. 91-96 en Van Rijn 1999, p. 11-12.
[62] Hoogers en De Vries 2002, p. 92
[63] Voorts kan worden gewezen op artikel 40 Statuut dat onder meer de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen en bevelen binnen het gehele Koninkrijk der Nederlanden regelt.
[64] Aruba gaf te kennen dat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie binnen drie jaar na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in Aruba diende te zetelen of - zo dit niet zou worden gerealiseerd - dat Aruba een eigen Gerecht in eerste aanleg zou krijgen en een eigen landsgriffie zou behouden.
[65] Zie TK 32017 nr. 3, p. 4-6.

Dat artikel 43, tweede lid, Statuut uiteindelijk uit de considerans van de Rw GHvJ is geschrapt als grondslag van de wet is te danken aan het bereiken van overeenstemming met het land Aruba over het wetsvoorstel en de daarop volgende Nota van wijziging.[66] Niettemin geeft het enig inzicht in de opvatting van de Rijksministerraad met betrekking tot de mate van autonomie die de Caribische landen bij het organiseren van hun rechtspraak toekomt.

Een laatste bijzonderheid betreft het vooruitzicht dat de landen wordt geboden naar aanleiding van deze evaluatie. Waar de drie overige te evalueren rijkswetten een expliciete bepaling bevatten die erop neerkomt dat naar aanleiding van deze evaluatie in onderling overleg kan worden afgesproken dat de Rijkswet kan worden beëindigd (artikel 41, tweede lid, Rw OM, 56, tweede lid, Rw Politie en 43, tweede lid Rw RvdR), bevat de Rw GHvJ geen expliciete beëindigingmogelijkheid. Desgevraagd merkte de regering op dat ook de Rw GHvJ kan worden beëindigd, zij het dat daarvoor de procedure van consensusrijkswetgeving moet worden gevolgd.[67] Dit is blijkens de memories van toelichting ten aanzien van de drie overige justitiële rijkswetten niet anders,[68] waardoor niet al te veel juridisch gewicht moet worden toegekend aan het achterwege blijven van deze bepaling.

Bij de totstandkoming van de Rw GHvJ is "de huidige, goed functionerende, rechterlijke organisatie van de Nederlandse Antillen en Aruba"[69] en daarmee dus ook de SWR als uitgangspunt genomen. Voorts is in belangrijke mate gebruik gemaakt van het advies dat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie zelf heeft geboden in zijn rapport "Onafhankelijk en slagvaardig" uit 2005.[70] Centraal staat de eigen rechtspersoonlijkheid van het hof die volgt uit artikel 15, tweede lid, Rw GHvJ. Deze rechtspersoonlijkheid creëert de mogelijkheid personeel (rechters en niet-rechters) rechtstreeks aan te stellen bij het hof in plaats van bij de afzonderlijke landen. Deze rechtspersoonlijkheid is bovendien mede ingegeven door de bekostigingssystematiek. Het hof ontvangt financiële bijdragen van vier verschillende landen. Door de eigen rechtspersoonlijkheid kan over deze inkomsten worden beschikt zonder dat de inkomsten 'gelabeld' blijven voor besteding in of ten bate van de afzonderlijke landen.

Gelet op de grotere zelfstandigheid van het hof en de daarbij behorende financiële verantwoordelijkheden ten aanzien van het hof, inclusief de Gerechten in eerste aanleg, voorziet het vierde hoofdstuk van de Rw GHvJ in de instelling van een hofbestuur. Dit bestuur bestaat uit de president, drie vice-presidenten (werkzaam en woonachtig in Curaçao, Aruba en

---

[66] TK 32017 nr. 9. In deze Nota van wijziging is slechts in zeer beperkte mate tegemoet gekomen aan de oorspronkelijke wensen van het land Aruba. Aan het voorstel van consensusrijkswet is toegevoegd dat het hof zetelt in alle landen van het Koninkrijk (artikel 15, derde lid) en dat een daartoe door het bestuur van het hof aangewezen lid van het bestuur regelmatig overleg voert met de vestigingsgriffiers (artikel 22, vierde lid).
[67] TK 32017 nr. 8, p. 14.
[68] TK 32018 nr. 3, p. 27, TK 32019 nr. 3, p. 29 en TK 32020 nr. 3, p. 20.
[69] TK 32017 nr. 3, p. 1.
[70] Gemeenschappelijk Hof van Justitie (2005).

Sint Maarten) en een directeur bedrijfsvoering. Artikel 45 Rw GHvJ belast het bestuur met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het hof en de Gerechten in eerste aanleg (eerste lid). Dit artikel schrijft verder voor dat het bestuur waakt over de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing (tweede lid), alsmede toeziet op de geregelde afdoening van alle rechtsgedingen (derde lid). Overige bevoegdheden van het hofbestuur zijn:

- de verdeling van werkzaamheden onder de rechters, met inbegrip van de samenstelling van enkelvoudige en meervoudige kamers;
- het voeren van overleg met de Beheerraad over het voorbereiden en ontwerpen van de begroting en het jaarverslag en over de aanstelling van gerechtsambtenaren en buitengriffiers;
- het opdragen van griffierswerkzaamheden en het oproepen van buitengriffiers (artikel 22, vierde en vijfde lid);
- het opdragen van werkzaamheden aan rechters (artikel 12, derde lid, en 18, derde lid);
- het opstellen van de aanbeveling voor benoeming van nieuwe leden en plaatsvervangende leden en van rechters-plaatsvervanger (artikelen 23 en 25);
- aanstelling van rechterlijke ambtenaren in opleiding (artikel 46);
- het verstrekken van inlichtingen aan de regeringen van de landen (artikel 47);
- de vaststelling van een jaarplan en jaarverslag (artikel 48);
- het doen van voorstellen voor aanstelling van niet-rechtsprekend personeel (artikel 54).[71]

Naast een hofbestuur voorziet de Rw GHvJ in de instelling van een Beheerraad (hoofdstuk 5 Rw GHvJ). De Beheerraad bestaat uit een viertal leden, die worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de ministers van Justitie (gehoord de Beheerraad en het hofbestuur). Op grond van de artikelen 53, 54 en 56 heeft deze Beheerraad de volgende taken:

- de voorbereiding van een ontwerpbegroting van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, op basis van een voorstel van het bestuur van het hof;
- het toezicht op de uitvoering van de begroting door het hof;
- het toezicht op de bedrijfsvoering bij het hof;

[71] TK 32017 nr.3, p. 18-19.

- het afleggen van verantwoording aan de Ministers van Justitie over het beheer van de rechterlijke macht en de wijze waarop de begroting is uitgevoerd;
- aanstelling en ontslag van gerechtsambtenaren en buitengriffiers op voorstel van het hofbestuur alsmede de uitoefening van overige bevoegdheden die voortvloeien uit de hoedanigheid van bevoegd gezag.[72]

Niet in de wet, maar wel in de memorie van toelichting daarbij, is opgenomen het streven naar 'Caribisering'. De memorie van toelichting stelt dat het beleid om meer leden van het hof afkomstig te laten zijn uit het Caribische deel van het Koninkrijk zal worden voortgezet. Dit betekent dat hiermee bij de instroom van rechterlijke ambtenaren in opleiding en de benoeming van leden "terdege rekening [zal] worden gehouden".[73]

4.1.2 Algemene impressie

De Rw GHvJ en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van (rijks)bestuur zijn in beginsel volledig geïmplementeerd. Voor het GHvJ betekent dit vooral dat – anders dan voorheen – is voorzien in een eigen rechtspersoonlijkheid van het hof, in de introductie van de Beheerraad en het hofbestuur en dat de financieringssystematiek van het hof gewijzigd is. Dat laatste geschiedde voor een belangrijk deel met de totstandkoming van het Rijksbesluit financiering Gemeenschappelijk Hof van Justitie (verder Rb financiering GHvJ). Het hierin neergelegde bekostigingsmodel geldt als uitgangspunt voor de financiering van het hof. De naleving van met name dit Rijksbesluit is een belangrijk punt van aandacht (zie hieronder), maar in algemene zin kan worden gesteld dat de Rijkswet functioneert zoals voorzien. Uit alle fasen van het onderzoek komt naar voren dat over het algemeen tevredenheid bestaat over de juridische kwaliteit, de onpartijdigheid en de onafhankelijke positie van het hof. Of de Rw GHvJ hieraan in positieve zin heeft bijgedragen, wordt verschillend beoordeeld aangezien respondenten, participanten en geïnterviewden aangeven dat het hiermee ook voor de totstandkoming van de Rijkswet niet slecht gesteld was. Er is in ieder geval geen signaal opgevangen dat de Rw GHvJ op dit vlak voor verslechtering zou hebben gezorgd.

4.1.3 Aandachtspunten

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is naar aanleiding van de eerste fase van het onderzoek - en dan vooral naar aanleiding van de respons op de schriftelijke vragenlijsten - in overleg met de

[72] TK 32017 nr. 3, p. 20-21.
[73] TK 32017 nr. 3, p. 14.

begeleidings- en Evaluatiecommissie een nadere selectie gemaakt van aandachtspunten die in de verdiepende interviews centraal stonden. Ten aanzien van de Rw GHvJ betrof dit:

a. de financiële zekerheid van het hof;

b. de positie van en de verhouding tot de Beheerraad;

c. de samenstelling van het hof, mede tegen de achtergrond van de voorgenomen Caribisering; alsmede

d. het spanningsveld tussen centrale aansturing versus decentrale organisatiestructuren.

Financiële zekerheid van het hof

Voor zover in respons op de vragenlijsten, in focusgroepen en in interviews knelpunten met betrekking tot het functioneren van de Rw GHvJ zijn gesignaleerd, zijn de meeste daarvan op de een of andere manier verbonden met de financiële positie van het hof. Niet alleen vanuit het hof zelf, maar ook vanuit de advocatuur en de departementen (zowel op ambtelijk als ministerieel niveau) van de verschillende landen is het oordeel over de financiële positie van het hof negatief tot buitengewoon negatief. Het gaat daarbij om een gesignaleerd gebrek aan financiële middelen, maar ook om de onzekerheid over het beschikbaar stellen daarvan vanuit de betrokken landen. Automatiseringsprocessen, financiering van opleidingsmogelijkheden en het aanstellen van gekwalificeerd ondersteunend personeel zouden hieronder te lijden hebben. Verschillende landen lijken regelmatig te laat of niet volledig het bedrag dat volgens het bekostigingsmodel verschuldigd is, over te maken. Hoewel het hof aangeeft met elk van de vier landen betalingsperikelen te hebben meegemaakt, worden Curaçao en Sint Maarten het meest genoemd als landen die moeite blijken te hebben aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Ook aan het bekostigingsmodel zelf wordt hier en daar getwijfeld. Dit model zou te weinig rekening houden met fluctuaties in zaaksaantallen en soorten zaken ("megazaken" die zwaar op de begroting van het hof drukken).

Op een aantal manieren is getracht aan deze problemen tegemoet te komen. Zo zijn de problemen met de bekostiging van megazaken besproken met de Beheerraad en met de ministers van (Veiligheid en) Justitie. Dit heeft binnen het JVO geleid tot accordering van een bijdrage aan de bekostiging van de megazaken. Het hof ontvangt voor megazaken, los van de begroting, een bijdrage ter hoogte van 47.000 NAF per zaak. Aan de bijdrage is een maximum van 5 zaken per jaar verbonden (voor alle landen). Vanuit het hof wordt echter aangegeven dat dit aantal in 2015 halverwege het jaar reeds bereikt is, hetgeen betekent dat de overige zaken weer uit de reguliere begroting van het hof bekostigd moeten worden. Ook ten aanzien van de betalingsachterstanden is getracht de kosten voor sommige landen over het jaar te

spreiden zodat hun bijdragen aan het hof nu maandelijks kunnen worden betaald in plaats van per kwartaal. Het nadeel daarvan is wel dat het hof hierdoor elke maand met betalingsachterstanden kan worden geconfronteerd. Bij wijze van noodgreep is het hof zelf er bij gelegenheid toe overgegaan ontbrekende inkomsten tijdelijk te verrekenen met de geïnde griffierechten.

Het is de vraag of deze oplossingen op de langere termijn soelaas bieden. Het hof geeft aan momenteel te kampen met een tekort van ongeveer 3 miljoen NAF. De financiële problemen van het hof worden door de ministers van de verschillende landen onderkend, maar het vinden van een structurele oplossing lijkt op voorhand niet eenvoudig als ook deze ministers kampen met financiële tekorten. De door verschillende leden van het hof gepropageerde oplossing van een trustfonds stuit met name in Nederland op verzet. Dit fonds zou namelijk (op zijn minst) eenmalig moeten worden gevuld, waardoor één generatie opdraait voor alle gerechtelijke kosten van de daarop volgende generaties. Aangezien Curaçao, Aruba en Sint Maarten te kampen hebben met financiële restricties (niet voor niets staan alle drie deze landen op enigerlei wijze onder financieel toezicht), bestaat in Nederland de angst dat deze kosten voornamelijk door dit land zouden moeten worden gedragen.

Gekoppeld aan dit aandachtspunt speelt bij verschillende leden van het hof een zekere vrees voor financiële aansprakelijkheid van Hofleden of -bestuurders. Bij het creëren van de eigen rechtspersoonlijkheid van het hof is ervoor gekozen deze rechtspersoon niet te vrijwaren van civielrechtelijke aanspraken. Dat is in Nederland niet anders nu ook de Staat als rechtspersoon civielrechtelijk kan worden aangesproken naar aanleiding van handelingen van rechters. Waar de Nederlandse Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) de aansprakelijkheid van individuele rechters voor handelen in functie echter nagenoeg volledig uitsluit, is dat in de Rw GHvJ nagelaten. Uit de parlementaire geschiedenis is niet te achterhalen of dit een bewuste keuze is geweest. Vanuit het hof wordt voorgesteld een dergelijke uitsluiting van aansprakelijkheid alsnog tot stand te brengen. Daarbij wordt voorgesteld ofwel een regeling te treffen die overeenkomt met artikel 42 Wrra, ofwel met artikel 14 van het Statuut van de Centrale bank van Curaçao en Sint Maarten. Het verschil tussen beide opties is dat eerstgenoemde optie persoonlijke aansprakelijkheid van rechters uitsluit, maar de mogelijkheid openhoudt van de aansprakelijkheid van het hof als rechtspersoon. De tweede optie sluit beide vormen van aansprakelijkheid uit.

Positie van en verhoudingen tot Beheerraad

Een tweede onderwerp dat door verschillende betrokkenen - met name vanuit het hofbestuur en de Beheerraad zelf - nadrukkelijk naar voren gebracht is, betreft de positie van de Beheerraad. Hoewel het gebruikelijk is dat een 'nieuw' orgaan zich pas gaandeweg een vaste

positie verwerft, lijkt een aantal kwesties bijzondere aandacht te vergen. Dit betreft onder meer de mate waarin de leden van de Beheerraad beschikken over financieel-economische en organisatorische deskundigheid en waarin zij 'ingangen' hebben bij de (al dan niet gezamenlijke) ministers van (Veiligheid en) Justitie. Nu de Beheerraad optreedt als liaison, maar ook als buffer, tussen het hof en de ministers is het van evident belang dat deze ingang bestaat. Tegelijkertijd vergt het lidmaatschap van de Beheerraad een zekere afstand tot zowel de ministers als het hofbestuur nu een lid van de raad van geen van beide als 'verlengstuk' moet worden gezien.

In de praktijk komt het erop neer dat de leden van de Beheerraad zelf contacten onderhouden met de minister van het land waarin zij gevestigd zijn. Van structureel contact tussen de Beheerraad als geheel met het collectief van ministers van (Veiligheid en) Justitie - bijvoorbeeld in of in de marge van vergaderingen van het JVO - is geen sprake. Nu deze ministers via het Rb financiering GHvJ een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de financiën van het hof, zou er voor dergelijk contact wel het een en ander te zeggen zijn. In de respons op de schriftelijke vragenlijsten en in de verdiepende interviews wordt zulks door sommigen (zowel vanuit het hof als vanuit de Beheerraad) dan ook bepleit.

Omdat het de (leden van de) Beheerraad aan formele bevoegdheden ten opzichte van de ministers ontbreekt, is de mate waarin de raad zijn werk kan uitoefenen in belangrijke mate afhankelijk van het gezag van de leden. Een aantal leden van het hofbestuur (en ook overigens een aantal rechters) blijkt van mening dat de Beheerraad dit gezag (nog) niet heeft weten te verwerven. Voorts wordt gewaarschuwd voor 'politieke benoemingen'. Hoewel de leden van de Beheerraad bij koninklijk besluit worden benoemd, bestaat vanuit het hof de indruk dat de voordracht van de ministers van de onderscheidene landen bepalend is. Vanuit de Beheerraad komt het signaal dat het bij de leden van het hofbestuur soms ontbreekt aan de managementervaring die nodig is om leiding te geven aan een complexe - over vier landen uitgespreide - organisatie als het hof. Desgevraagd geven verschillende leden van het hofbestuur, alsmede leden van het niet-rechterlijke hofpersoneel, aan dit te onderkennen en zelf ook zo te ervaren. Aangegeven wordt dat het van belang is opleidingsmogelijkheden te creëren voor diegenen die op termijn leidinggevende functies binnen het hof kunnen bekleden. Niettemin wordt binnen het hofbestuur groot belang gehecht aan het houden van voeling met de praktijk van de rechtspraak, waardoor het hofbestuur voor het grootste deel uit vakinhoudelijke experts zou moeten bestaan en niet uit managers pur sang. Sommige medewerkers binnen de hoforganisatie geven overigens aan dat de expertise van het hofbestuur op het gebied van financiën en bedrijfsvoering zou kunnen worden vergroot als ook de vestigingsmanagers op regelmatige basis zouden deelnemen aan vergaderingen van het hofbestuur.

Verder behoeft de taakverdeling tussen hofbestuur en Beheerraad enige aandacht. Zo worden problemen ervaren ten aanzien van de rol van de Beheerraad bij de benoeming en het ontslag van gerechtsambtenaren en (buiten)griffiers. Leden van de Beheerraad wijzen op onduidelijkheid in de Rijkswet en de wijze waarop hieraan toepassing wordt gegeven. Aangegeven wordt dat deze taak in eerste instantie aan het hofbestuur is gemandateerd, maar dat dit voor de leden van de Beheerraad in zoverre onwenselijk was dat deze werden geconfronteerd met de juridische gevolgen van besluitvorming door de gemandateerde zonder dat de Raad hierop wezenlijke invloed kon uitoefenen. Naar aanleiding van een zaak waarin de rechter een ontslagbesluit vernietigde dat was genomen op grond van een te ruime (onder)mandaatconstructie, is inmiddels een protocol opgesteld waarin is vastgelegd dat de Beheerraad alle 'probleemgevallen' voorgelegd krijgt. Niettemin komt vanuit het hof het signaal dat deze bevoegdheid tot benoeming en ontslag door de rijkswetgever nooit in handen van de Beheerraad had moeten worden gelegd, nu dit het voor het hof onmogelijk zou maken integraal personeelsbeleid te voeren. Vanuit de Beheerraad wordt deze opvatting niet gedeeld.

Samenstelling hof, mede tegen de achtergrond van de voorgenomen Caribisering

Ten aanzien van de voorgenomen Caribisering in het personeelsbestand van het hof moet een onderscheid worden gemaakt tussen de rechters en de niet-rechterlijke hofmedewerkers. Onder de niet-rechterlijke hofmedewerkers is de overgrote meerderheid van Caribische herkomst. Van de rechters blijkt ongeveer 25% lokaal aangesteld te zijn. Gelet op het streven om het hof als onderdeel van de samenleving herkenbaar te laten zijn, geeft het hofbestuur aan ook de komende jaren in te zetten op aanzienlijke verhoging van dat percentage. Vanuit het hofpersoneel wordt aangegeven dat onduidelijk is wat precies onder Caribisering moet worden verstaan, hetgeen onder meer inhoudt dat discussie mogelijk blijft over de vraag of verhoging van het aantal lokaal aangestelde rechters per definitie leidt tot Caribisering. Wat daarvan ook zij, de vraag of de geplande vergroting van het aantal lokaal aangestelde rechters haalbaar is, is mede afhankelijk van de beschikbare financiering en opleidingscapaciteit. Volledige Caribisering wordt overigens niet nagestreefd. De algemene gedachte is dat bijstand van uitgezonden rechters in de toekomst nodig en nuttig zal blijven en dat dit verstarring zal tegengaan en specialistische kennis beschikbaar maakt. Ook wordt door verschillende betrokkenen gewezen op de risico's die volledige Caribisering met zich zou brengen in kleinschalige insulaire samenlevingen, waarin het risico op (schijn van) partijdigheid zich eerder kan manifesteren dan in grootschaliger samenlevingen. Deze angst wordt overigens niet door alle betrokkenen gedeeld.

Wat betreft de verhouding tussen rechterlijke en niet-rechterlijke hofmedewerkers wordt opgemerkt dat het hof iets heeft van een omgekeerde piramide, met relatief veel rechters,

althans naar Nederlandse begrippen. Dit houdt verband met de verminderde mate waarin niet-rechterlijke hofmedewerkers kunnen worden ingeschakeld in een efficiënte afhandeling van 'eenvoudige zaken' en de ondersteuning die zij overigens kunnen bieden bij het vervaardigen van conceptvonnissen. Hieraan blijken verschillende oorzaken ten grondslag te liggen. De belangrijkste zit in de beheersing van de Nederlandse taal in geschrift en de gebrekkige financiële middelen om hiervoor op structurele basis bijscholing te organiseren. Vanuit het hofpersoneel wordt aangegeven dat hieraan wel behoefte bestaat.

Door verschillende rechters wordt echter eveneens opgemerkt dat het hof kampt met een 'erfenis' van een aantal ongemotiveerde en/of niet (meer) op de huidige praktijk van de rechtspraak toegeruste personeelsleden. Dit laatste zou in beginsel een probleem van tijdelijke aard moeten zijn, zij het dat de aanwas en 'in-house' opleiding van nieuw personeel wordt bemoeilijkt door vacaturestops die het gevolg zijn van de noodzaak tot bezuiniging en de lage arbeidsmobiliteit van reeds lang zittend personeel. Hoofdzakelijk vanuit het niet-rechterlijke hofpersoneel wordt aangegeven dat deze negatieve erfenis langzaam maar zeker verdampt. Zij onderkennen dat dit probleem heeft bestaan, maar geven tegelijkertijd aan dat dit probleem thans hoofdzakelijk tot het verleden behoort.

Spanningsveld tussen centrale aansturing versus decentrale organisatiestructuren

De inrichting van de griffie laat zich kenschetsen als één griffie, die vestigingen in de verschillende landen heeft. Over de vraag of dit een adequate organisatiestructuur is, blijken de meningen verdeeld. Ook bestaan verschillen in beoordeling ten aanzien van de vraag in hoeverre er daadwerkelijk een griffie bestaat en niet verschillende 'eigen' griffies in de vestigingsplaatsen van het hof. Dit kan problemen geven bij de harmonisatie van bestaande en de introductie van nieuwe werkprocessen. Mede gelet hierop is het overleg tussen het hofbestuur en de vestigingsmanagers en de vestigingsmanagers onderling sinds kort meer gestructureerd.

Vanuit de hofvestigingen in Aruba en Sint Maarten wordt verder aangegeven dat de Curaçaose vestiging (te) zwaar vertegenwoordigd is in het hofbestuur. Strikt genomen is dit niet het geval. In het hofbestuur is per land (behalve Nederland) een vice-president vertegenwoordigd. Het beeld kan echter worden verklaard doordat naast de Curaçaose vice-president ook de president en de directeur bedrijfsvoering gevestigd zijn in Curaçao. De vice-presidenten van de andere vestigingen (Aruba en Sint Maarten, Caribisch Nederland heeft geen eigen vice-president) signaleren het risico overstemd te worden, aangezien tussen de op Curaçao gevestigde leden van het hofbestuur gemakkelijker vooroverleg te organiseren valt. Ook hier wordt door sommigen een mitigerende werking verwacht van het structureel betrekken van de vestigingsmanagers in de vergaderingen van het hofbestuur. Op deze wijze

zouden de Arubaanse en Sint Maartense vice-presidenten er binnen die vergaderingen ‘niet alleen voor staan’.

Ook bij het huisvesten van de centrale hoforganisatie in Curaçao worden met name door rechters die buiten Curaçao gevestigd zijn kritische kanttekeningen geplaatst. Niettemin geeft een aantal van deze rechters eveneens aan dat het kostenefficiënter is bepaalde functies (ICT, HRM, etc.) bij elkaar in één locatie te beleggen dan hierin door elke hofvestiging afzonderlijk te laten voorzien.

4.1.4 Overige onderzoeksresultaten

De hierboven behandelde aandachtspunten zijn in de tweede fase van het onderzoek nader aan de orde gesteld, omdat deze zich in de eerste fase van het onderzoek nadrukkelijk hadden aangediend. Ten aanzien van andere elementen die in de oorspronkelijke evaluatievragen waren opgenomen, die niet als aandachtspunt voor de tweede fase zijn aangemerkt, is echter eveneens informatie verworven. Deze informatie zal hieronder worden gepresenteerd. Deze is hoofdzakelijk - maar niet uitsluitend - verkregen door middel van de respons op de schriftelijke vragenlijsten en tijdens de focusgroepen.

Inrichting hof

De inrichting van het hof (waarbij leden van het hof in eerste aanleg optreden als rechter, met dien verstande dat zij in dezelfde zaak niet mogen oordelen over eventueel hoger beroep), wordt over het algemeen - gegeven de context van kleinschaligheid - gezien als adequaat. Ook de regeling van de absolute en relatieve competentie, alsmede de afstemming met bijzondere bestuursrechtelijke colleges, wordt over het algemeen als adequaat beschouwd. De transparantie en de integriteit van het hof, respectievelijk van haar leden, wordt over het algemeen niet gezien als knelpunt. Nevenfuncties worden bekendgemaakt, zij het dat hier en daar vraagtekens worden geplaatst bij de mate waarin dit overzicht 'up to date' is. De in de Rijkswet opgenomen incompatibiliteiten worden in brede mate als toereikend beoordeeld.

Vooral vanuit het hof zelf wordt aangegeven dat het aantal rechters in de strafsector aan de lage kant is, waardoor te vaak uitgesproken civilisten met de behandeling van strafzaken moeten worden belast. Bovendien wordt gewezen op de situatie, dat zelfs de meest ernstige delicten en gecompliceerde fraudes in eerste aanleg door een enkele rechter moeten worden afgedaan. In de ogen van een aantal betrokkenen - waaronder ook binnen de top van het OM - begint deze situatie zo langzamerhand onhoudbaar te worden. Om zaaksbehandeling door meervoudige kamers in eerste aanleg mogelijk te maken hoeft de Rw GHvJ niet te worden

gewijzigd. Wel is vereist dat de landen deze mogelijkheid openstellen bij landsverordening respectievelijk wet (artikel 12, eerste lid, Rw GHvJ).

Opleiding en rechtspositie

Tevredenheid bestaat verder over de vooropleidingsvereisten uit artikel 24 Rw GHvJ. Met name vanuit de hoforganisatie zelf en uit de advocatuur komt het signaal dat - ter bewaking van de algehele kwaliteit - bij deze eisen geen rekening zou moeten worden gehouden met het verschil tussen het Europese en het Caribische deel van het Koninkrijk. Ten aanzien van de rechtspositie van de hofmedewerkers valt wederom op dat er weinig negatieve signalen bestaan.[74] Voor wat betreft het aanstellingsbeleid blijkt dat de wijze van aanstelling van nieuwe rechters redelijk tot goed wordt beoordeeld. Alleen vanuit Sint Maarten komt het signaal dat de Hofvergadering hierin te dominant is.

Doorloop- en voorbereidingstijden

Ten aanzien van doorloop- en voorbereidingstijden, blijkt dat niet goed kan worden vastgesteld of en, zo ja, in hoeverre de Rijkswet heeft bijgedragen aan verbetering ten aanzien hiervan. Over doorlooptijden komen wel klachten, voornamelijk vanuit de advocatuur, maar het is niet na te gaan in hoeverre deze door de Rijkswet zouden zijn verminderd of verergerd.

PIOFACH-functies

De ondersteuning van organisaties als het hof wordt vaak onderscheiden in de zogeheten PIOFACH- functies (Personeel, IT/Communicatie, Organisatie/structuur, financiën, administratie waaronder werkprocessen en huisvesting). De meeste van deze functies worden als redelijk/voldoende ervaren. Hoewel dit ook geldt voor de administratie zijn leden van het hofbestuur over het algemeen kritischer en wordt door sommigen van hen aangedrongen op verbetering van automatiseringsprocessen (waarbij wordt gewezen op de noodzaak van een modern zaaksregistratiesysteem). Alleen de IT- voorzieningen worden door de meeste rechters als "matig" beoordeeld.[75] Het oordeel over communicatie, personeel en huisvesting verschilt sterk per vestigingsplaats. Zo zou de Curaçaose vestiging - volgens rechters die niet in Curaçao werkzaam zijn - ten aanzien van het personeelsbeleid (te) dominant zijn en wordt de

---

[74] Wel geven sommige rechters aan dat voor uit Nederland overgekomen rechters veel onduidelijkheid bestaat ten aanzien van premies voor volksverzekeringen, ziektekostenverzekeringen en belastingaangelegenheden.

[75] De leden van de Beheerraad zijn hierover positiever.

communicatie in Sint Maarten en Aruba minder positief beoordeeld dan in Curaçao, terwijl voor wat betreft de huisvesting juist vanuit Curaçao de meeste negatieve signalen worden opgetekend. Vanuit de ketenpartners die zijn gesproken in de focusgroepen wordt aangegeven dat wordt betreurd dat vonnissen niet structureel (en op tijd) worden toegezonden aan instanties als de gevangenis, de voogdijraad, de jeugdinrichtingen etc.

Aspecten met betrekking tot de staatkundige structuur

De staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden brengt met zich dat het recht van de vier daarin verenigde landen op onderdelen uiteen loopt. Deze verschillen worden in de antwoorden van respondenten bij zowel het formele als het materiële recht waargenomen, zij het dat deze ten aanzien van het materiële recht sterker op de voorgrond treden. Met name bij het materiële recht wordt dit door verschillende respondenten als een probleem ervaren en wordt gewezen op de omstandigheid dat de wetgeving op strafrechtelijk gebied van Caribisch Nederland sterk achter dreigt te blijven bij die van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Volgens sommige respondenten worden de hiermee samenhangende problemen versterkt door de gebrekkige wijze waarop in de landen (behoudens in Nederland) geconsolideerde versies van wetgeving wordt bijgehouden - zo dit al gebeurt. Vooral rechters spreken de angst uit dat hierdoor "uitglijders" kunnen worden gemaakt.

Een bijzonder aspect vormt de, overigens niet in de Rw GHvJ, maar in de Staatsregeling van Curaçao (artikel 108) en in artikel 29 van de wetboeken van strafvordering van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland (en Aruba) neergelegde regel, dat, wanneer het hof ambtshalve van oordeel is dat de vervolging van strafbare feiten behoort ingesteld of voortgezet te worden, de bepalingen omtrent het beklag over het niet instellen of voortzetten van vervolging 'zoveel mogelijk overeenkomstige toepassing' vinden. In de praktijk is deze, in de Nederlandse wetgeving onbekende en vermoedelijk uit Nederlands-Indië geïmporteerde, voorziening - voor zover bekend - slechts tweemaal toegepast, beide keren vóór de herstructurering van het Koninkrijk in 2010. Hieraan blijkt bij het hof geen behoefte te bestaan.

4.2 Rw OM

4.2.1 Achtergrond en hoofdlijnen Rijkswet

De Rw OM heeft van de vier te evalueren Rijkswetten de langste voorgeschiedenis. Toen Aruba in 1986 de status aparte verwierf (toen nog met concreet zicht op volledige onafhankelijkheid tien jaar later), ontstond reeds discussie over de manier waarop voortaan het openbaar ministerie in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden moest worden georganiseerd. Grootste zorg lijkt te zijn geweest dat (partij)politieke instituties een te sterke greep op de strafrechtspleging zouden krijgen. Geprobeerd werd dit tegen te gaan door de positie van de procureur-generaal te versterken.[76] Het plan werd geopperd om voor Aruba weliswaar een eigen OM in te richten, maar aan het hoofd daarvan dezelfde procureur-generaal te stellen die leiding zou geven aan het OM van de Nederlandse Antillen, zodat deze niet uitsluitend binnen het nieuwe land Aruba zou zijn ingebed. Dit stuitte op bezwaren, zowel vanuit Arubaanse politieke instituties als vanuit de wetenschap. Gevoed door deze bezwaren en door het vooruitzicht van volstrekte onafhankelijkheid na tien jaar kwam uiteindelijk een volledige boedelscheiding tot stand: Aruba kreeg niet alleen een eigen OM, maar ook een eigen PG.

Toen het er steeds sterker op ging lijken dat de Nederlandse Antillen verder uiteen zouden gaan, is gesuggereerd om de rechtshandhaving en rechtspleging tot aangelegenheid van het Koninkrijk te maken, in de zin van artikel 3 van het Statuut. Aanvankelijk heeft Nederland dit voorstel gesteund.[77] Uiteindelijk werd echter besloten om het toch weer te zoeken in een procureur-generaal met een stevige positie, voor Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland tezamen. Bovendien voorzag de Slotverklaring - die gold als het primaire onderhandelingsresultaat tussen de (toekomstige) landen van het Koninkrijk der Nederlanden in de aanloop naar de nieuwe staatkundige structuur - erin dat de Nederlandse minister van Veiligheid en Justitie, als lid van de Rijksministerraad, de bevoegdheid zou krijgen deze procureur-generaal in bepaalde gevallen bindende aanwijzingen te geven. Beide voorstellen stuitten op verzet in de nieuw te vormen landen, alsook van de Raad van State. Hierop werd de aanwijzingsbevoegdheid uit de voorstellen geschrapt, maar werd de positie van de PG verder versterkt. Aldus kwam een compromis tot stand dat aan beide zijden van de Atlantische Oceaan is aanvaard.

Bovenstaande achtergronden komen in de memorie van toelichting bij de Rw OM niet nadrukkelijk voor het voetlicht. Zij kunnen niettemin worden teruggevonden in de opmerkingen waarin wordt benadrukt dat behoefte bestaat aan 'checks and balances'. Hieruit

[76] Zie nader Reijntjes 2012.
[77] In TK 32018 nr. 5 p. 2 wordt in dit verband verwezen naar de bijlage bij de brief van de voorbereidingscommissie RondeTafelConferentie aan de voorzitter van die conferentie/voorzitter van de Rijksministerraad dd. 7 maart 2006.

kan de scheiding tussen eerste- en tweedelijnsparketten, de gemeenschappelijke PG en diens bevoegdheden worden verklaard. Verder werd aangevoerd dat de gekozen structuur een bijdrage zou leveren aan "een zekere harmonisatie in het opsporingsbeleid, samenwerkingsafspraken en naleving daarvan" en dat deze "een kader" zou "scheppen voor samenwerking". Tegelijkertijd werd echter benadrukt dat de regeling "de lokale inbedding van het openbaar ministerie [zou] waarborgen".[78]

Aldus voorziet de Rw OM in een eigen eerstelijns OM voor Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland, onder een eigen hoofdofficier van justitie (HOvJ). De eindverantwoordelijkheid is komen te liggen bij de eigen minister van justitie, die 'zijn' geleding van het OM dan ook algemene en bijzondere aanwijzingen mag geven met betrekking tot opsporing en vervolging van strafbare feiten, en daarover (voor zover het Curaçao en Sint Maarten aangaat) in de Staten verantwoordingsplichtig is.

Tussen de drie betrokken ministers en de drie hoofdofficieren staat de gezamenlijke PG, met zijn eigen tweedelijnsparket, die niet alleen het OM vertegenwoordigt bij het Gemeenschappelijk Hof, maar ook volledig gezag uitoefent over het eerstelijns parket. Aanwijzingen aan het OM mogen alleen door zijn tussenkomst worden gegeven. Gezegd kan worden dat hij op deze manier het gezag van de minister over het eerstelijnsparket tempert - al staat hij ook zelf volledig onder gezag van de minister(s) die het aangaat.

Artikel 11, tweede lid Rw OM schrijft bovendien voor dat hij 'waakt voor de richtige uitoefening van de taak van de politie' en dat hij bevoegd is om de justitiële politie 'zodanige instructies te geven tot voorkoming, opsporing, en nasporing van strafbare feiten als hij in het belang van een goede justitie nodig oordeelt' (artikel 11, eerste lid).[79] Dit hangt nauw samen met artikel 16, eerste lid, Rw Politie: 'Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van justitie, staat zij onder het gezag van de procureur-generaal.'[80] Anders dan in Nederland (artikel 12 Politiewet) is hier aan de hoofdofficieren geen formele rol toegekend. Het tweede lid van artikel 16 Rw Politie voegt toe: 'De procureur-generaal kan ambtenaren van politie algemene en bijzondere aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.' Hoewel verwacht kan worden dat hij de hoofdofficier van dergelijke aanwijzingen op de hoogte stelt, is dit niet wettelijk voorgeschreven. Uiteraard werkt de PG ook hier onder gezag van de minister(s) die het aangaat. Als uitvloeisel van de hem in de eerdergenoemde artikelen opgedragen taken worden de onderzoeken naar grensoverschrijdende criminaliteit, die naar misdrijven die een

[78] TK 27162 nr. 3 (MvT).

[79] Hiermee is in het Wetboek van Strafvordering nog geen rekening gehouden; dat vermeldt in artikel 183, derde lid, uitdrukkelijk als uitzondering: 'In hoger beroep kan de procureur-generaal rechtstreeks opdracht tot nader onderzoek geven.'

[80] Vergelijk artikel 17, tweede lid, Rijkswet Kustwacht: de Commandant Zeemacht in het Caribisch gebied dient (bij het vervullen van justitiële taken van de Kustwacht) de aanwijzingen van de PG te volgen.

ernstige inbreuk maken op de rechtsorde en die ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken om rechtshulp door de PG periodiek geëvalueerd (artikel 8, vierde lid, Rw Politie); zo houdt hij een vinger aan de pols, niet alleen van de politie, maar ook van het eerstelijnsparket. Zijn rol ten aanzien van de politie heeft nader gestalte gekregen in:

- artikel 19 Rw Politie (driehoeksoverleg);
- artikel 23, eerste lid, 24, 25, 29, eerste lid, 32, eerste lid, 32, vierde lid en 34, eerste lid Rw Politie (medezeggenschap over de voorziening politie);
- artikel 38, tweede en derde lid, Rw Politie (politiebijstand);
- artikel 44, eerste lid en tweede lid, Rw Politie (inspraak bij benoeming korpschef); en
- artikel 48, eerste en vijfde lid, Rw Politie (jaarplan beheer).

Met betrekking tot het gezag van de ministers geldt het volgende. De minister kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan de PG (artikel 13, eerste lid), maar bijzondere aanwijzingen uitsluitend nadat het hof heeft vastgesteld dat zij in overeenstemming zijn met het recht (artikel 13, tweede lid).[81] Dit draagt bij aan de versterking van de positie van de PG. Ten aanzien van de algemene aanwijzingen is de voorheen bestaande regeling, dat de PG aanwijzingen, die in zijn ogen onwettig waren, aan het hof kon voorleggen, geschrapt. Uiteraard neemt dit niet weg dat hij onwettige aanwijzingen niet mag volgen. Hij doet dit thans echter op eigen risico.

In een afzonderlijk hoofdstuk van de Rw OM, getiteld 'Samenwerking', is enerzijds de ruimte van de ministers ingeperkt, anderzijds de PG opnieuw een bijzondere positie toegekend. De PG ontwerpt iedere vier jaar een beleidsprogramma voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit, dat - nadat de drie ministers het daarover eens zijn geworden - door de Raad van Ministers van het Koninkrijk wordt vastgesteld (artikel 34, eerste en tweede lid); door die vaststelling wordt het gewicht ervan onderstreept. De ministers moeten ook verder overleg voeren over opsporing en vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit en afspraken maken over in ieder geval de personele en materiële inzet voor "het beleid ter bestrijding van (die) grensoverschrijdende criminaliteit", welke afspraken vervolgens weer door de Raad van Ministers worden vastgesteld (artikel 33).[82] De PG kan de korpschefs opdragen overeenkomstig de zo gemaakte afspraken middelen en voorzieningen beschikbaar te stellen (artikel 34, derde lid) en kan zelf officieren van justitie aanwijzen die met de opsporing en vervolging van de grensoverschrijdende criminaliteit worden belast

[81] Een betere regeling dan die van artikel 128 RO, vindt de voormalige advocaat-generaal J.H. Wesselink. Zie Wesselink 2015, p. 149. Zij leidt voor de minister echter wel tot een verlies aan slagkracht.
[82] Iets anders artikel 14 Rijkswet Kustwacht: het overleg van de PG's mag voorstellen doen voor het justitiële beleid ten aanzien van de Kustwacht (tweede lid); bij gebrek aan overeenstemming beslist de Rijksministerraad (derde lid).

(artikel 34, vierde lid). Ten aanzien van 'misdrijven die gezien de aard en de frequentie of het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormen' dienen de ministers hun beleid op dat van hun ambtgenoten af te stemmen ('in overleg met de procureur-generaal', artikel 36, tweede lid). Het overleg tussen de ministers en de PG wordt tenminste eenmaal per jaar gehouden (artikel 36, eerste lid). De positie van de PG ten opzichte van de ministers is in het bijzonder versterkt door hem de bevoegdheid te geven een aanwijzing, die hij van een minister van justitie ontvangt, voor te leggen aan de drie ministers van justitie gezamenlijk, indien die 'naar zijn oordeel het gezamenlijk beleid van de landen betreft' (artikel 37). De bedoeling is om de ministers langs deze weg de gelegenheid te bieden aanwijzingen van een ambtgenoot, die naar hun oordeel het gezamenlijk beleid raken, te toetsen. "Indien de andere ministers van opvatting zijn dat de aanwijzing in strijd is met het gezamenlijk beleid dan kunnen ze de andere ministers daarop aanspreken en hem vragen de aanwijzing in te trekken of te wijzigen".[83] Deze constructie beoogt te voorkomen dat de nieuwe landen bij de bestrijding van zware en grensoverschrijdende criminaliteit ieder hun eigen weg zouden gaan.

Ten aanzien van (vermoede) integriteitsschendingen vervult de PG eveneens een centrale rol: hij kan (na overleg, dus niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming met de minister) de (Nederlandse) rijksrecherche verzoeken 'ondersteuning (te) verlenen ten behoeve van onderzoek naar integriteitsschendingen en de opsporing van ambtsdelicten' en/of te vorderen dat door hem aangewezen ambtenaren van de lokale korpsen daarmee worden belast (artikel 35, eerste en vierde lid). Hij beschikt daarenboven in alle drie de betrokken Rijksdelen over een recherche die hij kan belasten met integriteitsonderzoek (artikel 9 Rw politie).

Bij nadere bestudering van de Rw OM springt verder in het oog hoe de verhouding tussen hoofdofficier en PG gestalte heeft gekregen. De PG 'gaat over de politie' (artikel 11); de hoofdofficier heeft op dit vlak geen andere bevoegdheid dan die van iedere andere officier van justitie, namelijk die uit artikel 183, eerste lid, van de Wetboeken van Strafvordering van de betrokken landen: 'De officier van justitie houdt toezicht op de opsporing van strafbare feiten en kan daartoe aan de personen, die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast of daartoe bevoegd zijn, de nodige bevelen geven.' Verder heeft de rijkswetgever gemeend de positie van de PG verder te moeten versterken door hem - anders dan in Nederland - de bevoegdheid te geven om over het hoofd van de (hoofd)officier van justitie heen hoger beroep in te stellen tegen een in eerste aanleg gewezen strafvonnis (artikel 6, eerste lid, Rw OM). De memorie van toelichting gaat ervan uit dat de bevoegdheid tot het instellen van hoger beroep die tot het intrekken ervan meebrengt.[84]

---

[83] TK 32018 nr. 3, p. 26-27.
[84] TK 32018 nr. 3, p. 4. Dit is echter niet evident en deze leemte vergt een voorziening.

In artikel 12, tweede lid, Rw OM is de PG aangewezen als de autoriteit die een bevel van het hof tot (verdere) vervolging (ook als het niet ambtshalve is gegeven) uitvoert of doet uitvoeren. Dat hij het bevel zelf uitvoert is uiteraard alleen aan de orde indien het gaat om vervolging in hoger beroep en in het bijzondere geval van artikel 476 van het Wetboek van Strafvordering (vervolging van een minister). Zie hieromtrent nader de beschouwingen over de Rw GHvJ.

4.2.2 Algemene impressie

Ook de Rw OM en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van rijksbestuur zijn in beginsel volledig geïmplementeerd. Dat wil ook hier zeggen dat het openbaar ministerie is georganiseerd zoals in de Rijkswet voorzien. Uit de focusgroepen wordt over het OM - enkele aandachtspunten daargelaten - vaker positief dan negatief geoordeeld. Alleen in Sint Maarten overheersen negatieve geluiden. In de interviews wordt dit beeld - grosso modo - bevestigd. Vanuit het OM zelf en door verschillende advocaten wordt de scheiding van taken over twee geledingen als zinvol te ervaren. Gesteld wordt dat deze scheiding de eenheid van handelen in de drie betrokken Koninkrijksdelen bevordert. Van de mogelijkheid officieren in te zetten buiten het land waar zij zijn aangesteld wordt in de praktijk ook gebruik gemaakt. Vanuit het OM wordt dit positief beoordeeld.[85] Ook overigens staat buiten kijf dat samengewerkt wordt tussen de landen. De instrumenten die de Rw OM daartoe biedt worden als voldoende gezien.

Binnen de landen wordt over het algemeen eenheid van vervolgingsbeleid ervaren. De PG of de HOvJ maken gebruik van de mogelijkheid te dien aanzien algemene aanwijzingen geven. De PG speelt bovendien een afstemmende rol bij de vervolging van grote, complexe en/of gevoelige zaken. Over de positie van de PG en diens verhouding tot de ministers van (Veiligheid en) Justitie wordt wisselend geoordeeld. Daarop zal hieronder nader worden ingegaan.

4.2.3 Aandachtspunten

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is naar aanleiding van de eerste fase van het onderzoek - en dan vooral naar aanleiding van de respons op de schriftelijke vragenlijsten - in overleg met de begeleidings- en Evaluatiecommissie een nadere selectie gemaakt van aandachtspunten die in de tweede fase van het onderzoek centraal stonden. Ten aanzien van de Rw OM betrof dit:

a. de positie van de PG, zowel intern als extern, waaronder het spanningsveld tussen centrale aansturing versus decentrale organisatiestructuren en

[85] Zij het dat soms wordt opgemerkt dat van deze mogelijkheid meer gebruik zou kunnen worden gemaakt.

b. de rol van de ministers van (Veiligheid en) Justitie.

Positie PG

De constructie van de gezamenlijke PG vormt de institutionele kern van de Rw OM. Vanuit het OM zelf wordt deze constructie toegejuicht. Voornaamste reden daarvoor is dat de gemeenschappelijkheid van de PG dient als schild tegen politieke beïnvloeding. De gedachte is dat een PG die verantwoording moet afleggen aan drie ministers van (Veiligheid en) Justitie minder snel door een enkeling onder die ministers onder druk kan worden gezet, en daarmee ook op enige afstand van de afzonderlijke ministers staat. Binnen kleinschalige overheidsverbanden als die van het Caribische deel van het Koninkrijk zou dit als rechtsstatelijke waarborg dienen. Dat gezegd hebbend, wordt ook vanuit het OM zelf benadrukt dat het oordeel over het functioneren van de gezamenlijke PG sterk gebonden is aan de persoon die de functie van PG bekleedt (net zoals het oordeel over het ambt van minister van justitie sterk afhankelijk blijkt van de persoon die dat bekleedt). Binnen het OM blijkt de waardering voor de zittende PG groot.

Ook de positie van de PG als buffer tussen eerstelijns OM en minister wordt binnen het OM van groot belang geacht. In dat licht wordt dan ook verdedigd dat het de PG is en niet de HOvJ die bevoegd is aanwijzingen aan de politie te geven en dat deze bevoegdheid in het uiterste geval zelfs zonder kennisgeving aan de HOvJ kan plaatsvinden. Dat laatste lijkt overigens hoogst ongewenst - vanuit het OM wordt aangegeven dat sprake zou zijn van ernstig verstoorde interne verhoudingen indien zulks wel structureel zou gebeuren - en blijkt in de praktijk ook niet voor te komen. Verder valt op dat het aantal concrete opdrachten tot opsporing door de PG beperkt is (als voorbeeld worden opdrachten aan de Landsrecherche van Curaçao aangehaald). Wel blijkt hij rechtstreeks leiding te geven aan een aantal belangrijke onderzoeken. Uit de respons op de vragenlijsten blijkt dat het in de praktijk - in ieder geval in Curaçao - eveneens voorkomt dat de PG - of in ieder geval de AG namens de PG - hoger beroep instelt dan wel intrekt op grond van artikel 6, eerste lid, Rw OM. Vanuit het OM, maar ook vanuit het hof, wordt over het algemeen waarde gehecht aan deze bevoegdheden van de PG als 'stok achter de deur'.

Hoewel de positie van de PG binnen het OM sterk is en hij in alle betrokken landen ook daadwerkelijk gebruik maakt van de bevoegdheden die hem krachtens de wet toekomen, vergt de positie van de PG in Sint Maarten bijzondere aandacht. Gelet op zijn sterke positie is het namelijk opmerkelijk dat gedurende verschillende fasen in het onderzoek (met name door leden van het OM die gevestigd zijn te Curaçao) aandacht wordt gevraagd voor het beeld dat rond de AG in Sint Maarten een tweede beleidscentrum zou ontstaan nu het op zijn pad ligt in afwezigheid van de PG ook het beleidsoverleg met de minister en de Korpschef te voeren.

Enerzijds bevreemdt deze perceptie nu van verschillende zijden wordt aangegeven dat de PG veelvuldig in Sint Maarten aanwezig is[86] en ook overigens een groot deel van zijn tijd besteedt aan Sint Maartense OM-aangelegenheden (de schattingen lopen uiteen tussen 40% tot 60% van zijn tijd). Dit doet de vraag rijzen welke ruimte de AG in Sint Maarten nog zou kunnen hebben om - al dan niet in overleg met de minister en/of de korpschef - 'eigen' beleid te ontwikkelen. Anderzijds wordt vanuit Sint Maarten inderdaad aangegeven dat veel overleg waarbij krachtens de wet een rol voor de PG is weggelegd, in de praktijk met de AG wordt gevoerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om regelmatige overleggen met de minister van Justitie en de dagelijkse contacten met de Landsrecherche. Voor zover deze ontwikkeling zich inderdaad voordoet, wordt deze binnen het OM (wederom vooral onder leden van het OM die in Curaçao gevestigd zijn) als onwenselijk beoordeeld. Aangegeven wordt dat de werkzaamheden van een AG vooral gericht zouden moeten zijn op appelzaken en aan het mede langs die weg geven van een kwaliteitsimpuls aan het eerstelijnsparket. Het is in dit licht eveneens opmerkelijk dat binnen het OM verschil van mening blijkt te bestaan ten aanzien van de vraag wanneer de in Sint Maarten gevestigde AG optreedt als PG. In Sint Maarten (onder delen van het OM en bij het ministerie van Justitie) wordt ervan uitgegaan dat de AG in die hoedanigheid optreedt, telkens wanneer de PG niet in dat land aanwezig is (hetgeen het grootste gedeelte van de tijd is). Binnen het Parket van de Procureur-Generaal (en ook overigens binnen grote geledingen van het OM) wordt ervan uitgegaan dat hiervan slechts sprake is als de PG niet in functie is (bijvoorbeeld vanwege (bijzonder) verlof).

Positie ministers van justitie

De positie van de ministers van justitie raakt eveneens de kern van de Rw OM. Mede door de positionering zoals hierboven weergegeven, ervaart de PG onder de huidige landsregeringen relatief weinig politieke bemoeienis met zijn werkzaamheden. Bijzondere aanwijzingen worden door de huidige ministers van (Veiligheid en) Justitie niet gegeven en ook informeel wordt door het OM nauwelijks inhoudelijke sturing op zaaksniveau ervaren.

Vanuit het perspectief van de ministers heeft dit echter een keerzijde. Omdat de democratische inbedding van het OM loopt via hen (de PG is immers geen verantwoording schuldig aan de verschillende volksvertegenwoordigingen), is het voor hen nadelig dat zij de facto weinig gebruik kunnen maken van hun sturingsmogelijkheden ten aanzien van het OM. Hoewel het binnen het Koninkrijk der Nederlanden gebruikelijk is dat het OM de facto een min of meer zelfstandige positie inneemt in de keten van rechtshandhaving, gaat het niet om onafhankelijkheid. In dat licht kan worden toegejuicht dat het met de bijzondere aanwijzingen

[86] Uit verschillende focusgroepen in Sint Maarten blijkt dat dit beeld niet wordt gedeeld, zij het dat uit deze focusgroepen niet kon worden opgemaakt of deze opmerkingen betrekking hadden op de huidige PG of op diens voorganger.

en met andere vormen van inhoudelijke sturing op zaaksniveau meevalt. De vorming van beleid (voor zover dat in betekenende mate raakt aan het algemeen belang van de rechtshandhaving) zou echter gebaat zijn bij meer ministeriele inbreng vooraf en meer ministeriele verantwoording achteraf. Vanuit de gedachte dat in samenwerking met een 'eigen' PG meer op de specifieke landen toegesneden beleid kan worden gevormd, wordt onder meer door de ministers van Justitie van Curaçao en Sint Maarten aangedrongen op aanpassing van de Rijkswet in die zin. Hierbij wordt door sommigen een parallel getrokken met Aruba, dat wel een eigen PG heeft. Daar staat tegenover dat uit de interviews met Nederlandse betrokkenen (waaronder de meest betrokken ministers) naar voren komt, dat hiervoor van Nederlandse zijde geen steun is. Het voorbeeld van Aruba wordt vanuit Nederlandse zijde geplaatst in de bijzondere context waarbinnen voor deze constructie is gekozen, te weten dat het in 1986 nog steeds de bedoeling was dat Aruba tien jaar later een volstrekt onafhankelijke staat zou worden.

Zowel formeel (bijvoorbeeld via het driehoeksoverleg) als informeel zijn er contacten tussen het OM en de ministers. Als het aan de minister van Justitie van Sint Maarten zou liggen, zou de frequentie van dit contact stevig moeten worden opgevoerd.

Opvallenderwijs blijkt uit de respons op de vragenlijsten en uit de verdiepende interviews dat de vraag gerechtvaardigd is in hoeverre beleidsmatige aansturing door de betrokken ministers in de praktijk mogelijk is. Van verschillende zijden wordt namelijk aangegeven dat de genoemde ministers niet over een goed toegeruste beleidsstaf beschikken. Hierdoor ligt het beleidsmatige initiatief vrijwel geheel bij het OM en doet de minister meestal niet meer dan accorderen (of, een enkele keer, ook niet). De ministers van Justitie van Curaçao en Sint Maarten herkennen dit beeld en geven aan dat zij bij de ontwikkeling van beleid voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de eigen input van de justitiële instellingen. Deze stand van zaken noodzaakt de ministers om in sterke mate op de PG en diens staf te leunen. Dit bevordert de eendracht. Zouden de ministers de beschikking krijgen over meer of betere ondersteuning en daardoor vaker eigen initiatieven kunnen ontplooien, dan krijgt de PG het navenant moeilijker zelfstandig te opereren.

4.2.4 Overige onderzoeksresultaten

De hierboven behandelde aandachtspunten zijn in de tweede fase van het onderzoek nader aan de orde gesteld, omdat deze zich in de eerste fase van het onderzoek nadrukkelijk hadden aangediend. Ten aanzien van andere elementen die in de oorspronkelijke evaluatievragen waren opgenomen, die niet als aandachtspunt voor de tweede fase zijn aangemerkt, is echter eveneens informatie verworven. Deze informatie zal hieronder worden gepresenteerd. Deze is

hoofdzakelijk - maar niet uitsluitend - verkregen door middel van de respons op de schriftelijke vragenlijsten en tijdens de focusgroepen.

Binnen het OM bestaat over het algemeen de indruk dat de Rw OM bijdraagt aan effectieve en efficiënte opsporing en vervolging. Waardering wordt uitgesproken voor de mogelijkheden voor bijstand en de toegenomen samenwerking en samenhang. Zo blijken over veelvoorkomende verzoeken tot interregionale rechtshulp (bijvoorbeeld bij telefoontaps) onderlinge afspraken te bestaan.[87] Mede in dat kader komen de ministers van justitie tweemaal per jaar bijeen in het JVO. De transparantie van het OM wordt met name vanuit het OM zelf positief gewaardeerd. Uit de focusgroepen die gericht waren op de Civil Society vielen echter ook tegengestelde geluiden te destilleren, die voornamelijk te maken hadden met de perceptie dat doorlooptijden van onderzoeken lang zijn en de communicatie daarover gebrekkig is. De ketenpartners waarderen de transparantie van het OM wisselend.

Opleiding en rechtspositie

De incompatibiliteiten en opleidingseisen lijken adequaat, met de aantekening dat de academische opleiding dient te worden aangevuld met een ('in house' te geven) beroepsopleiding. Tot Caribisering van enige betekenis is het alleen gekomen in Curaçao en Aruba. Volledige Caribisering ten aanzien van de officieren wordt niet door iedereen gezien als haalbaar en reëel. De kleinschaligheid maakt dat verdachten mogelijk voormalige klas- of studiegenoten, (aangetrouwde) familie etc. kunnen zijn van een officier van justitie. Uit de focusgroepen blijkt dat dit argument niet breed gedragen wordt, omdat dit probleem zou moeten kunnen worden ondervangen door in voorkomende gevallen de behandeling van zaken aan een ambtgenoot over te dragen. Voor het OM, maar ook voor de plaatselijke advocatuur, blijkt bijscholing wel een nijpend probleem. In dit kader zou kunnen worden gedacht aan het in Nederland ervaring laten opdoen van 'Caribische' officieren. Dergelijke uitwisseling wordt echter ernstig belemmerd doordat een aan de lokale universiteiten (UA cq. UoC) opgeleide officier van justitie, ingevolge de Nederlandse regelgeving, in Nederland niet als officier mag optreden (ofschoon de rechtenopleidingen van deze universiteiten naar Nederlandse maatstaven zijn geaccrediteerd).

De vraag of de rechtspositie van de leden van het OM adequaat geregeld is, werd vanuit het OM beantwoord met een reeks van klachten over uiteenlopende onderwerpen als ziektekostenverzekering, daadwerkelijke zorg bij ziekte, indexering, uitbetaling van salarissen, salarisverschillen tussen de betrokken Rijksdelen enz. Dit lijkt vooral betrekking te hebben op de uit Nederland uitgezonden officieren.

[87] Of deze samenwerking ook leidt tot eenheid in vervolgingsbeleid wordt verschillend beoordeeld.

Bedrijfsvoering en financiering

Wat betreft de bedrijfsvoering en de financiering van het OM, wordt aangegeven dat de financieringsvoorschriften lijken te werken als voorzien met uitzondering van de rol die de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) vervult in de uitvoering van de PIOFACH-taken (behoudens ict). Wel wordt erop gewezen dat er nog geen goed geautomatiseerd bedrijfsprocessen-systeem voor de registratie van (appel)zaken is, dat als basis kan dienen voor de verdeelsleutel. Ook wordt de financiële positie van de landen aangemerkt als risico en wordt vanuit Nederland aangedrongen op een structurele voorziening voor de verzoeken om bijstand vanuit Caribisch Nederland. Verder wordt aangegeven dat verschillende planningscycli niet op elkaar aansluiten (bijvoorbeeld die van het OM en de politie).

PIOFACH-functies

De ondersteuning van organisaties als het OM wordt vaak onderscheiden in de zogeheten PIOFACH- functies (Personeel, IT/Communicatie, Organisatie/structuur, financiën, administratie waaronder werkprocessen en huisvesting). De gemiddelde score voor personeel ligt tussen matig en redelijk. Over informatie en IT is men evenmin erg enthousiast. De gemene deler ligt hier eveneens rond de beoordeling matig/voldoende. Er bestaat waardering voor het nieuwe in 2014 geïntroduceerde systeem van 'troubleshooting', maar men meent dat het nog veel beter zou kunnen. Over de organisatie is men tevredener. Zij scoort gemiddeld voldoende. De administratie blijkt meer aandacht te vergen gelet op de gemiddelde score van matig tot redelijk. Voor communicatie is de meeste waardering; zij werd beoordeeld als redelijk tot goed. Ook huisvesting scoort ruim voldoende.

Aspecten met betrekking tot de staatkundige structuur

Volgens sommige respondenten hebben verschillen in constitutionele status tussen Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland gevolgen voor de werking van de Rijkswet in de praktijk. Verschillen waarop gewezen wordt, betreffen de rol van het lokale bestuur in Caribisch Nederland en de justitiële rechtshulp aldaar (een Europees-Nederlandse aangelegenheid, 'los' van de PG). Dit zou leiden tot onduidelijkheid richting ketenpartners, alsmede tot onduidelijkheid in aansturing en verantwoordelijkheden. Het feit dat Aruba niet onder de Rw OM valt, zorgt er volgens respondenten van buiten Aruba voor dat dit land vaak buiten beeld is en van samenwerkingsvoorzieningen tussen de andere landen (en Caribisch Nederland) geen gebruik kan maken. Van Arubaanse zijde wordt (mogelijk ten opzichte van de situatie van voor de invoering van de Rw OM) geen praktisch verschil gezien. Het overleg dat vanuit de andere landen plaatsvindt met het OM in Aruba is incidenteel van aard, loopt via RST-

besprekingen en anderszins via de mail. Er is waardering voor de persoonlijke contacten en de immer bestaande bereidheid tot samenwerking. Een praktisch punt dat voortvloeit uit het gegeven dat Aruba wel onder de Rw GHvJ valt, maar niet onder de Rw OM is dat een gelijklopende salarisontwikkeling (via indexering) tussen hof en OM ontbreekt.

4.2.5 Verschillen in waardering en perceptie tussen de landen

Ten aanzien van het OM bestaan meer verschillen in waardering en perceptie tussen landen dan ten aanzien van het hof. Deels zijn die hierboven al aan de orde gekomen. Hieronder zal worden stilgestaan bij de overige verschillen die uit met name de eerste fase van het onderzoek naar voren kwamen. Deels gaat het om de wijze waarop met bepaalde juridische kwesties wordt omgegaan en deels om verschillen in perceptie ten aanzien van het functioneren van het OM in het algemeen.

Beginnend met dat laatste valt uit de focusgroepen op dat het OM - en dan met name het eerstelijnsparket - in Sint Maarten een duidelijk imagoprobleem heeft onder de civil society. Breed gedragen is het beeld dat zaken te lang blijven liggen, waardoor mensen soms jarenlang in het ongewisse zouden verkeren ten aanzien van mogelijke vervolging die hen te wachten staat. Opvallend is dat de ketenpartners in Sint Maarten over het algemeen juist tevreden zijn over de samenwerking met het OM. De lange wachttijd wordt door laatstgenoemde groep niet herkend, behalve in complexe integriteitszaken van de Landsrecherche.

Ook de inhoudelijke kwaliteit van de leden van het OM wordt in Sint Maarten meer dan in de andere landen in twijfel getrokken. Vanuit het OM wordt onderkend dat in het verleden een aantal ongelukkige uitzendingen vanuit Nederland heeft plaatsgevonden. Het OM geeft aan anders te willen omgaan met uitgezondenen vanuit Nederland. Meer dan in het verleden het geval was, moet een uitzending naar het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden onderdeel worden van iemands carrièreplanning, waarbij de nadruk komt te liggen op 'management development'. Dit zou moeten leiden tot een situatie waarin het bij terugkeer in het Nederlandse OM als een pre wordt beschouwd dat iemand een tijd in het Caribische deel van het Koninkrijk heeft gewerkt. De verwachting is dat dit ook voor sterkere kandidaten de aantrekkelijkheid van uitzending vergroot.

Hoewel vrijwel alle participanten aan de focusgroepen aangeven dat de persoonlijke verhoudingen met het OM goed zijn, blijken in Curaçao juist niet alle ketenpartners tevreden met het eerstelijnsparket. Ook hier betreft het wachttijden bij het OM, waardoor het niet zelden zou voorkomen dat van zaken waar soms jaren opsporingswerk aan is verricht, slechts een beperkt deel überhaupt voor de rechter komt. Daar waar het mogelijk is te kiezen voor een traject van administratieve beboeting, wordt deze weg ingeslagen, omdat zaken anders te lang zouden blijven liggen.

Vanuit Caribisch Nederland worden ten aanzien van het OM verschillende opmerkingen geplaatst. Leden van de civil society geven aan niet altijd in te zien waarom bepaalde zaken prioriteit krijgen (genoemd wordt het vissen op beschermde soorten) en andere niet. Voorts bestaat niet altijd begrip voor op Nederlandse leest geschoeide werkwijzen. Genoemd wordt preventief fouilleren, dat volgens participanten aan een focusgroep aan teveel (Nederlandse) beperkende voorwaarden is gebonden.

4.3 Rw Politie

4.3.1 Achtergrond en hoofdlijnen Rijkswet

Tot 10 oktober 2010 bestond er juridisch bezien een landelijk Korps Politie Nederlandse Antillen (KPNA). In de praktijk was echter sprake van - in de eilandgebieden gestationeerde - korpsonderdelen die in hoge mate zelfstandig van elkaar opereerden. De drie politiekorpsen van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland zijn hieruit voortgekomen. De rijkswetgever voorzag dat het uiteenvallen van het overkoepelende verband van het KPNA gevolgen heeft voor de schaalgrootte, de deskundigheid en de slagkracht van elk korps. Met de Rw Politie heeft zij via gerichte maatregelen beoogd te herstellen c.q. te compenseren, wat door het uiteenvallen van dit overkoepelende verband verloren zou gaan.

De Rw Politie kan hiermee voor een deel worden gezien als de opvolger van de 'oude' Politieregeling Nederlandse Antillen. Ten aanzien van bepaalde taken gaat de Rw Politie echter aanzienlijk minder ver dan zijn voorganger. De Rw Politie voorziet vooral in randvoorwaarden en samenwerkingsstructuren (zie hieronder) en laat op een aantal terreinen de invulling door middel van nadere regelgeving (bijvoorbeeld op het terrein van openbare orde en hulpverleningstaken) over aan de landen. Het is aan de landen om te bepalen op welke wijze zij daaraan - binnen de gestelde randvoorwaarden - gestalte willen geven.

De Rw Politie regelt de samenwerking en onderlinge ondersteuning tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland bij de uitvoering van de politietaken. De uitoefening van de politietaken is een autonome aangelegenheid van elk van de landen binnen het Koninkrijk en berust dan ook bij Curaçao en Sint Maarten en - ten behoeve van Caribisch Nederland - bij Nederland. Elk van de landen heeft een eigen politiekorps. De lokale inbedding van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie in het staatsbestel van de drie landen staat derhalve voorop.

Uitgangspunt voor de samenwerking en onderlinge ondersteuning in het kader van de Rw Politie is dat de verschillende politiekorpsen zich ontwikkelen tot volwaardige, kwalitatief goede en professionele korpsen die zodanig worden georganiseerd en ingericht dat zij de politietaken - strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en de hulpverlening - zelfstandig en zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen uitvoeren.

De rijkswet poogt langs drie wegen bij te dragen aan het realiseren van deze nagestreefde ontwikkeling:

a. door het stellen van randvoorwaarden waaraan de korpsen moeten voldoen, waarbij de inrichting en organisatie verder aan de wetgevers van de landen wordt overgelaten;

b. door het treffen van onderlinge regelingen die tot doel hebben de samenwerking tussen de korpsen te vereenvoudigen en in gezamenlijk overleg te komen tot minimumstandaarden en
c. door overige samenwerking van verschillende aard.

Randvoorwaarden

De randvoorwaarden vloeien rechtstreeks voort uit de wet. De voornaamste is dat elk land zorg draagt voor een kwalitatief volwaardig en professioneel politiekorps (artikel 7, eerste lid Rw Politie), dat zodanig is ingericht en georganiseerd dat een zo effectief en efficiënt mogelijke uitvoering van de politietaak wordt gewaarborgd (artikel 7, tweede lid Rw Politie). De Rw Politie voorziet hierbij in een duale gezagsstructuur. Het gezag over de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaken van de politie berust bij de minister van Justitie (Curaçao en Sint Maarten) c.q. de gezaghebber (Caribisch Nederland) (artikel 17 Rw Politie); het gezag over de justitiële taken berust bij de procureur- generaal (artikel 16 Rw Politie). Voornaamste gesprekspartner voor deze gezagsdragers is de korpschef, die aan het hoofd staat van het betreffende politiekorps en die belast is met de dagelijkse leiding daarvan (artikel 6 Rw Politie). Er dient ten minste een keer per twee maanden een overleg tussen de minister van Justitie c.q. de gezaghebber met de korpschef, de HOvJ en de PG over de taakuitvoering door de politie plaats te vinden (artikel 19 Rw Politie).

Het korps heeft in ieder geval te voorzien in de volgende cruciale functies (artikel 7, tweede lid, Rw Politie):

1. recherche ten behoeve van de opsporing van misdrijven met voorzieningen op het gebied van tactisch, technisch, financieel en digitaal onderzoek, informatie en analyse;
2. observatie;
3. aanhouding van vuurwapengevaarlijke verdachten en
4. het optreden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening.

Deze taakgebieden kunnen ook samen met de politiekorpsen van de andere landen worden gewaarborgd (artikel 7, derde lid, Rw Politie).

In het kader van deze functies wordt in ieder geval onderzoek verricht naar grensoverschrijdende criminaliteit, naar zware en georganiseerde criminaliteit en onderzoek ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken tot rechtshulp met betrekking tot beide categorieën (artikel 8, eerste lid, Rw Politie).

De Rw Politie voorziet voorts in een Korpsbeheerder. Voor Curaçao en Sint Maarten wordt deze functie vervuld door de betreffende minister van justitie, voor Caribisch Nederland betreft dit volgens de wet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Sinds de Nederlandse transitie van het beheer inzake veiligheidszaken naar de minister van Veiligheid en Justitie is ervoor gekozen deze bevoegdheid van de minister van BZK te mandateren aan de directeur Veiligheid binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie.[88] De korpsbeheerder stelt jaarlijks een jaarplan en een begroting vast (artikel 48, derde lid), alsmede - ten principale - de minimale politiesterkte (artikel 49) en draagt zorg voor de kwaliteit van de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van het politiekorps (artikel 50, eerste lid). Hij draagt ook zorg voor regelmatige evaluatie van de kwaliteit (artikel 50 tweede lid). Voorts is elk land bevoegd nadere regels te stellen over het financieel beheer, de financiële verantwoording en verslaglegging van het politiekorps (artikel 51).

Andere elementen uit de Rw Politie die kunnen worden aangemerkt als randvoorwaarden zijn:

1. het voeren van een integriteitsbeleid, dat - in ieder geval door middel van werkoverleg, functioneringsgesprekken en scholing - vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid;
2. het te dien aanzien tot stand komen van een gedragscode (artikel 45 Rw Politie);
3. het treffen van een klachtenregeling (artikel 43 Rw Politie) en
4. het aanstellen van buitengewone agenten van politie (BAVPOL, artikel 10, eerste lid Rw Politie).

Onderlinge regelingen

De onderlinge regelingen waartoe de Rw Politie verplicht, bestrijken uiteenlopende terreinen. De meest in het oog springende is de gemeenschappelijke voorziening politie (GVP), door middel waarvan personeel, materieel en middelen beschikbaar zouden moeten worden gesteld aan de korpsen voor de uitvoering van in ieder geval de in artikel 8, eerste lid bedoelde onderzoeken (de kerntaak), conform de in het gemeenschappelijke jaarplan gemaakte afspraken (artikel 20, eerste en tweede lid). In onderling overleg kunnen ook andere taken aan het personeel van de gemeenschappelijke voorziening worden opgedragen (artikel 20, derde lid). Aan het hoofd van de gemeenschappelijke voorziening voorziet de Rw Politie een directeur, die het dagelijks beheer voert (artikel 21). De gezamenlijke ministers van

[88] Zie ook Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 juni 2012, nr. 2012-262679, houdende verlening van mandaat en machtiging van bevoegdheden van het bevoegd gezag ten aanzien van de rijksambtenaren BES (Organisatie en mandaatbesluit BZK-BES 2012), Stcrt. 2012, 13366.

Justitie beslissen jaarlijks over een jaarplan en een begroting voor de gemeenschappelijke voorziening, die daarna formeel door de Rijksministerraad wordt vastgesteld (artikel 32 en 33). Verder voorziet de Rw Politie in een onderlinge regeling omtrent uitwisseling van politiegegevens. Deze uitwisseling vindt plaats indien dat noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de politietaken en met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften. De onderlinge regeling ziet op de wijze waarop politiegegevens worden verwerkt, daaronder begrepen de schrijfwijze en de classificatie van gegevens en de wijze van vermelding van de herkomst van gegevens (artikel 39, eerste en tweede lid Rw Politie).[89] Het is aan elk land deze regeling om te zetten in nationale regelgeving (artikel 39, tweede lid).

Daarnaast voorziet de Rw Politie in onderlinge regelingen ten aanzien van:

1. een ambtsinstructie voor de politie (artikel 14, eerste lid);[90]
2. kwaliteitscriteria en opleidings- en trainingsvereisten voor ambtenaren van politie (artikel 41, eerste lid);[91]
3. de uitrusting van ambtenaren van politie (42, eerste lid)[92] en
4. de hoofdrangen voor de politie (artikel 46, eerste lid).[93]

Ook hier geldt dat elk land deze regelingen omzet in nationale regelgeving (artikel 14, tweede lid, 41, 42 en 46, eerste lid) en dat elk land voorts aanvullende regels kan stellen (artikel 41, 42 en 46, tweede lid. Ten slotte voorziet de Rw Politie in een onderlinge regeling over de zorg van de kwaliteit van de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van het politiekorps en de evaluatie daarvan (artikel 50, derde lid).[94]

Overige samenwerking

De overige samenwerkingsvormen waarin de Rw Politie voorziet, zijn:

1. regelmatig overleg tussen de korpschefs van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 36, eerste lid, Rw Politie);
2. regelmatig overleg tussen de ministers van justitie over de politie en de samenwerking tussen de korpsen (artikel 37, eerste en tweede lid Rw Politie);

[89] Stcrt. 2010, 11337
[90] Stcrt. 2010, 11406.
[91] Stcrt. 2010, 11398.
[92] Stcrt. 2010, 11333.
[93] Stcrt. 2010, 11335.
[94] Stcrt. 2010, 3442.

3. de mogelijkheid te verzoeken om onderlinge bijstand. Een dergelijk verzoek kan slechts worden geweigerd indien de gevraagde capaciteit niet beschikbaar is, de gevraagde bijstand niet binnen de gevraagde termijn kan worden geleverd of in redelijkheid niet kan worden verleend (artikel 38 Rw Politie);
4. het gezamenlijk voorzien in politieonderwijs (artikel 40 Rw Politie) en
5. het van overeenkomstige toepassing verklaren van het protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van 30 november 2001 ten aanzien van het RST (artikel 57a). Het RST heeft uitsluitend tot taak onderzoeken te verrichten als bedoeld in artikel 8, eerste lid.

Het tot stand komen van de verschillende vormen van samenwerking waarin de Rw Politie voorziet, werd door de rijkswetgever niet beschouwd als iets vrijblijvends. Artikel 52 Rw Politie bepaalt dan ook dat ingeval deze samenwerking niet of onvoldoende tot stand komt, hiervoor vanwege het Koninkrijk bij algemene maatregel van rijksbestuur een voorziening kan worden getroffen (overeenkomstig artikel 51 Statuut).

4.3.2 Algemene impressie

De Rw Politie draagt een ander karakter dan de overige te evalueren Rijkswetten. Meer dan deze Rijkswetten is de Rw Politie een kaderwet die voor nadere implementatie sterk afhankelijk is van invulling door de landen zelf. Het verbaast dan ook niet dat de evaluatie van de Rw Politie eveneens een ander karakter draagt dan de evaluatie van de overige Rijkswetten. Waar ten aanzien van de overige Rijkswetten kan worden gesteld dat deze vrijwel volledig zijn geïmplementeerd en de evaluatie zich daarom vooral richt op eventuele knelpunten die daarmee in de praktijk worden ervaren, blijkt ten aanzien van de Rw Politie vooral dat de nodige achterstanden bestaan in de implementatie an sich. Omdat er – vanwege het ‘kaderwetgehalte’ van de Rijkswet - meer te implementeren viel, hoeven deze achterstanden in beginsel niet te verbazen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de korpsen nog volop bezig zijn met de opbouw van hun eigen organisatie. Dat geldt in alle opzichten, zowel personeel, materieel, qua huisvesting als operationeel. Zeker voor het KPSM en het KPC geldt dat de korpsen niet functioneren op de sterkte zoals voorzien in de inrichtingsplannen die in de aanloop naar de totstandkoming van de Rw Politie zijn opgesteld. Dit beeld wordt bevestigd door de kwartaalrapportages van de voortgangscommissies, die op grond van de Samenwerkingsregeling Plannen van Aanpak (SWR PvA) onder meer toezien op de implementatie van de Rw Politie.[95] Hoewel uit de vragenlijsten, de focusgroepen en de interviews blijkt dat stappen worden gezet, bestaat op

[95] Deze rapportages zijn raadpleegbaar via de site van het Nederlandse ministerie van Veiligheid en Justitie.

verschillende terreinen (grote) achterstand. Zo heeft de overgang en de herplaatsing van personeel veel tijd gekost en is deze in ieder geval in Sint Maarten en Curaçao volgens de daar werkzame (politie)vakbonden en de voortgangsrapportages nog niet afgerond. Noodzakelijke voorzieningen, zoals functioneringsgesprekken, blijken langjarig niet te hebben plaatsgevonden. De naleving van de begrotingscyclus verloopt volgens velen stroef. Het gevolg hiervan is dat de focus in hoge mate intern gericht is en dat er weinig aandacht bestaat voor de interlandelijke dimensies. Meer dan ten aanzien van de meeste andere rijkswetten het geval is, valt verder op dat tijdens de focusgroepen (met name in de focusgroepen met de vakbonden in Curaçao en Sint Maarten) wordt getwijfeld aan de meerwaarde van een Rijkswet voor de politie, nu de inhoud van de Rw Politie - volgens de betreffende participanten - ook via landsverordening en onderlinge regeling geregeld had kunnen worden.

4.3.3 Aandachtspunten

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is naar aanleiding van de eerste fase van het onderzoek - en dan vooral naar aanleiding van de respons op de schriftelijke vragenlijsten - in overleg met de begeleidings- en Evaluatiecommissie een nadere selectie gemaakt van aandachtspunten die in de tweede fase van het onderzoek centraal stonden. Ten aanzien van de Rw Politie betrof dit:

a. de gesignaleerde achterstand in implementatie op verschillende terreinen (financiën, kennis, integriteitsbeleid, klachtprocedures, etc.);

b. de samenwerking binnen en tussen de landen, waaronder ook de informatieuitwisseling en de GVP;

c. het politieonderwijs en

d. de positie van het RST.

Achterstand

Implementatie van de Rw Politie is een basisvoorwaarde voor het functioneren ervan. Vooral voor het KPSM en het KPC is deze echter niet volledig. Hierboven zijn deze achterstanden al voor een belangrijk deel weergegeven. De slechts gedeeltelijke invulling van de inrichtingsplannen springt hierbij het meest in het oog.

Uit de vragenlijsten, de focusgroepen en de verdiepende interviews rijst het beeld dat het inrichtingsplan *KPC* inmiddels voor circa 50-80% geïmplementeerd is, met name op het gebied van materialen en gebouwen. Voor het KPC heeft het accent op personeelsgebied tot dusver nog zeer op rechtspositionele aspecten gelegen. Om te verklaren dat veel korpsleden nog

steeds geen definitief plaatsingsbesluit hebben gekregen, wijzen de vakbonden enerzijds en de minister en de opeenvolgende korpschefs anderzijds vooral naar elkaar (de omstandigheid dat in korte tijd veelvuldig wordt gewisseld van korpschef - en de daarmee gepaard gaande discontinuïteit - is in dit verband een probleem an sich, zie ook hieronder). Ook wordt in ruime mate gewezen op de financiële situatie van de landen, zij het dat zowel in de respons op de vragenlijsten als in de focusgroepen eveneens het signaal wordt opgevangen dat het beschikbare geld niet efficiënt zou worden besteed. Daarbij wordt gewezen op de grote hoeveelheid overuren die wordt uitbetaald, die met een betere planning zou moeten kunnen worden verminderd. De minister onderkent dit, maar geeft eveneens aan dat overuren verklaarbaar zijn nu het korps ook daadwerkelijk niet op sterkte is. De gevolgen van deze achterstand zijn serieus. Volgens het OM te Curaçao zorgt de interne focus (op reorganisatie) binnen het KPC voor een grote teruggang van het aantal zaken dat door het KPC wordt aangedragen.

De opbouw van het *KPSM* lijkt te stagneren. Thans bestaat de sterkte van het korps uit 211 fte, waar 275 fte gepland is en bovendien moet worden opgemerkt dat dit laatste aantal een resultante is geweest van een stevige reductie (was eerst 389). Ook hier is sprake van achterstanden in rechtspositionele zin. Ook hier hebben nog niet alle korpsleden een plaatsingsbesluit ontvangen. Gebrek aan financiële middelen wordt in de respons op de vragenlijsten, in de focusgroepen, alsmede in de verdiepende interviews als belangrijkste achterliggende oorzaak genoemd. Ook in Sint Maarten lijken onderhandelingen tussen ministeries/korpsen en vakbonden op sommige terreinen tot vertraging te leiden, zij het dat de indruk bestaat dat de tegenstelling tussen beide partijen aanzienlijk kleiner is dan in Curaçao. De personele achterstand bij het KPSM is versterkt door de oprichting van de Landsrecherche, waar thans een aantal ervaren en gewaardeerde rechercheurs werkzaam is, dat voorheen werkte voor het KPSM (dan wel de Sint Maartense vertakking van het oude KPNA).

De inrichting van het *KPCN* is op hoofdlijnen gereed. Door de inhuur van KMAR-capaciteit is het korps vrijwel op sterkte (ongeveer 141 fte van de voorziene 151,5). Dit wordt echter niet door iedereen als zodanig ervaren. Zij wijzen erop dat de (op Nederlandse leest geschoeide) planning zo 'strak' is, dat op plotselinge uitbarstingen van criminaliteit nauwelijks kan worden ingespeeld, omdat niet altijd voldoende 'back up' aanwezig is. Dit lijkt overigens niet alleen een gevolg van de inroostering van politiepersoneel te zijn. De omvang van het KPCN is op zichzelf al zodanig beperkt dat een plotselinge uitbarsting van criminaliteit überhaupt tot problemen zou leiden. Dit beeld wordt voor Sint Eustatius en Saba a fortiori bevestigd.[96] De personele achterstand wordt gevoeld in zowel de basispolitiezorg als de recherchecapaciteit.

[96] Zie voor Caribisch Nederland ook Nauta en Van Egmond (2015).

De *implementatie van onderlinge regelingen* in landswetgeving blijft met name voor Curaçao een punt van aandacht. De concept-Politieregeling 2012 is nog niet in werking getreden. Voor Caribisch Nederland heeft implementatie plaatsgevonden via de Veiligheidswet BES. Sint Maarten heeft inmiddels een Landsverordening Politie, hoewel deze met name door respondenten in de schriftelijke vragenronde als ontoereikend wordt ervaren. Met uitzondering van Caribisch Nederland is het in het verloop van het onderzoek onmogelijk gebleken voor de diverse landen te achterhalen van welke specifieke regelingen de implementatie ontbreekt dan wel in welk stadium van het wetgevingsproces eventueel aanhangige implementatieregelgeving zich bevindt. Het belang van goede – digitale - ontsluiting van wetgeving en parlementaire documentatie kan hierdoor niet sterker worden benadrukt.

Op grond van artikel 45 Rw Politie dient elk korps een integriteitsbeleid te voeren en een gedragscode voor goed ambtelijk handelen op te stellen. Er is bij alle korpsen (geschreven of ongeschreven) integriteitsbeleid. Met uitzondering van de Landsrecherche op Sint Maarten, wordt geen gebruik gemaakt van korpsspecifieke gedragscodes. Het KPCN verwijst naar de gedragscode van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), KPC naar het justitiebrede 'zakboek gedragscode integriteit' en KPSM naar de integriteitscode van het Land Sint Maarten. Ook wordt in dit verband verwezen naar basisnormen voor integriteit in het Besluit Rechtspositie KPNA 2000 en naar de beroepscode van het KPNA (het 'rode boekje'). Alle korpsen kennen een functionaris (steeds bij het Bureau Interne Zaken) die is belast met de implementatie van het integriteitsbeleid en het organiseren van interne c.q. disciplinaire onderzoeken. Sint Maarten heeft sinds eind 2014 een Tuchtcommissie, die direct onder de korpschef ressorteert. Aan de bevindingen van de betreffende functionaris van het Bureau Interne Zaken wordt binnen de korpsen op verschillende wijzen bekendheid gegeven: opgelegde disciplinaire maatregelen worden intern gepubliceerd (KPC), ook worden overtredingen bij de ochtendbriefing besproken (KPSM). Integriteit maakt bij alle korpsen vast onderdeel uit van de functioneringsgesprekken, zij het dat wordt opgemerkt dat bij het KPC functionerings- en beoordelingsgesprekken feitelijk sinds 2010 niet meer hebben plaatsgevonden. Vanaf 2015 gaat dit weer gebeuren, zo wordt gesteld. Alle korpsen bieden cursussen op het gebied van integriteit aan. Tussen 2010 en 2012 zijn er binnen het KPC in samenwerking met de vakbond workshops 'managen van integriteit' georganiseerd, waaraan massaal werd deelgenomen.

Gezien de diversiteit en de bestaande onduidelijkheid is het niet verwonderlijk dat weinig zicht bestaat op de vraag of gedragscodes überhaupt worden nageleefd, hetgeen te maken zou hebben met gebrek aan bewustwording en handhaving. Ook wordt bij het KPC de invloed van de vakbonden genoemd waar het gaat om het niet-handhaven. Veel politieambtenaren zouden lid zijn van drie vakbonden tegelijk en men zou hen niet aanpakken om gedoe te

vermijden. Ook in focusgroepen met ketenpartners op Curaçao wordt de rol van de vakbonden niet altijd positief gewaardeerd.

De mate van zelfstandigheid waarin de korpsen per saldo kunnen functioneren wordt als redelijk beoordeeld. Directe bemoeienis op zaaksniveau vanuit de politiek wordt niet vaak ervaren dan wel alleen als de minister zelf onder druk komt te staan van de politiek of de publieke opinie. Politieke wisselingen kunnen wel een zware wissel trekken op de korpsleiding en daarmee indirect op het functioneren van het Korps. In Curaçao wordt het grote aantal korpschefs dat het KPC (en daarvoor de KPNA) de afgelopen jaren heeft gekend, geweten aan wisselingen in de politieke kleur van een kabinet en/of een minister. Deze gevoeligheid voor politieke sturing wordt geweten aan de omstandigheid dat de politie de grootste post op de begroting van de minister van justitie is en dat diens begroting op haar beurt de grootste van het land is. Daarmee is de politie binnen de Curaçaose politiek een 'high profile' aangelegenheid. In dat licht is het belangrijk op te merken dat onder betrokkenen hoge (positieve) verwachtingen bestaan ten opzichte van de recentelijk benoemde korpschef van het KPC en de aankomende korpschef van het KPSM. De mate waarin zij dit vertrouwen kunnen waarmaken en de continuïteit van het beleid dat zij kunnen voeren, valt of staat bij de tijd die hen gegund is deze functie te vervullen. Sommige respondenten geven aan dat aan de veelvuldige wisselingen van korpschefs het hoofd kan worden geboden als korpschefs bij koninklijk besluit zouden worden benoemd.

Een klachtenregeling als voorgeschreven in artikel 43 Rw Politie is in Curaçao en Caribisch Nederland in concept gereed. In Sint Maarten bestaat hiertoe een interne richtlijn en een klachtenformulier in vier talen. In Curaçao bestaat een Klachtencommissie Politieoptreden. Ook is in alle drie de landen een gang naar de Ombudsman mogelijk. Uit de focusgroepen blijkt dat van deze klachtprocedures in Caribisch Nederland en Sint Maarten weinig wordt verwacht. In Caribisch Nederland wordt dit geweten aan de kleinschaligheid en de noodzaak die burgers lijken te voelen ook in de toekomst ‘door één deur te kunnen’ met de politie. In Sint Maarten wordt vooral gewezen op de bevolkingsopbouw. Veel mensen voelen niet een dermate grote betrokkenheid bij het land Sint Maarten dat zij de moeite willen doen klachten in te dienen.

Samenwerking, informatieuitwisseling, GVP

De samenwerking tussen verschillende instanties binnen de landen is deels door de Rijkswet geregeld. Zo voorziet artikel 19 Rw Politie in overleg tussen de minister cq. gezaghebber, korpschef, de PG en de HOvJ. In de praktijk vindt dit overleg voor wat betreft Curaçao eenmaal per maand plaats. In Sint Maarten is de frequentie lager. In dit verband wordt opgemerkt dat het als probleem wordt ervaren dat de PG op Curaçao gevestigd is. In Caribisch

Nederland vindt het overleg slechts een maal per zes maanden plaats. De agenda's voor deze overleggen kennen geen vast terugkerende punten. Aan de orde komt een diversiteit aan onderwerpen, waaronder de ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit en openbare orde. Bij alle korpsen worden van de overleggen schriftelijke verslagen met actiepuntenlijst opgesteld, die aan de deelnemers van het overleg worden toegestuurd. De actiepunten worden volgens de respondenten in belangrijke mate uitgevoerd.

Het overleg als bedoeld in artikel 37, tweede lid, Rw Politie tussen de minister en de korpschef vindt voor wat betreft Curaçao en Sint Maarten wekelijks en voor wat betreft Caribisch Nederland maandelijks plaats.

De binnenlandse samenwerking in de verhouding, Korps-OM-Politieke ambtsdragers lijkt daarmee in voldoende mate geïnstitutionaliseerd. Uit de focusgroepen blijken andere vormen van interlandelijke samenwerking echter ingewikkelder. Dit betreft de samenwerking met en tussen ketenpartners als de Landsrecherche, het RST, de KMAR, de Douane en de Kustwacht. Ook tussen deze diensten kan het van eminent belang zijn dat zij op de hoogte zijn van elkaars onderzoeken en - binnen de grenzen van de wet - de informatie die daarin is opgedaan. Ten aanzien van deze informatie-uitwisseling blijken de ervaringen wisselend. Hoewel een grote hoeveelheid participanten aan de focusgroepen aangeeft goede onderlinge betrekkingen te hebben met de ketenpartners blijkt onderlinge informatievoorziening te stokken. De bij de korpsen opgerichte Infodesks lijken daarmee nog niet het maximale effect te hebben gesorteerd. Een observatie die voortvloeit uit de focusgroepen is dat bij uitwisseling van informatie vooral wordt vertrouwd op personen en minder op formele structuren. Informatie wordt gedeeld met diegene die men kent. Dit kan verklaren waarom participanten met een Caribische achtergrond minder moeite lijken te ervaren met het verkrijgen van informatie vanuit andere diensten dan participanten met een Europese achtergrond. Daarbij speelt overigens ook dat het verwachtingspatroon onder functionarissen met een Europese achtergrond doorgaans is ingegeven door de Nederlandse situatie en men derhalve negatiever is over het niveau van informatie-uitwisseling. Dat gezegd hebbend, zijn ook andere redenen aan te wijzen waarom informatie-uitwisseling niet altijd soepel verloopt. Informatie-uitwisseling valt of staat bij het hebben, registreren en verwerken van informatie. Zeker in Curaçao en Sint Maarten lijkt niet door iedere politieambtenaar het nut te worden ingezien van digitale registratie van gegevens. Hierdoor is veel informatie simpelweg niet digitaal voorhanden (het zit 'in de hoofden of - als je geluk hebt - in de zakboekjes', aldus een vertegenwoordiger van een ketenpartner). Om dit te verbeteren is het volgens participanten noodzakelijk niet alleen cursussen te geven in het digitaal invoeren van gegevens, maar hierop ook te sturen vanuit de dagelijkse leiding. Als politiegegevens wel zijn ingevoerd speelt het probleem dat verschillende korpsen/diensten verschillende systemen gebruiken. Zo wordt gebruik gemaakt van ActPol, Summ-it, maar ook van generieke data- en tekstverwerkingsprogramma's als Microsoft Excell en Microsoft Word. Tot slot wordt gewezen

op onderling wantrouwen. Verzoeken om informatie lijken te worden afgewezen, omdat niet voldoende duidelijk is wat de ketenpartners daarmee zullen doen. Hierbij lijkt angst voor 'lekken' een rol te spelen, maar ook angst voor het verzwakken van de eigen positie.

Op het terrein van binnenlandse samenwerking verdient Caribisch Nederland afzonderlijke aandacht. Ten aanzien van het KPCN wordt van verschillende kanten het signaal opgevangen dat de constructie van een politiekorps voor de drie eilanden moeizame kanten heeft. Als reden worden de geografische en sociaal-economische verschillen en de fysieke afstand en geringe mobiliteit tussen de eilanden genoemd. Ook de bekendheid met de plaatselijke situatie te Sint Eustatius en Saba bij in Bonaire gestationeerde centrale korpseenheden (zoals bijvoorbeeld de meldkamer) wordt gezien als knelpunt. Vanwege de fysieke afstand tussen de eilanden is in zekere zin voorzien in een decentrale organisaties door middel van de 'station chiefs' (teamleiders basispolitiezorg) in Saba en Sint Eustatius. Vanwege de afstand tot Bonaire opereren de station chiefs zelfstandiger ten opzichte van de korpschef dan de vergelijkbare teamleiders in Bonaire. De geografische ligging zorgt bovendien dat zij in directer contact staan met korpsen in het buitenland (bijvoorbeeld in St. Kitts and Nevis). In acute gevallen kan dit ook betekenen dat de station chief de vrijheid neemt rechtstreeks met deze korpsen samen te werken, hoewel de formele structuur (die loopt via Bonaire en/of Den Haag) daarin niet voorziet. Tot dusver zijn de station chiefs gerekruteerd vanuit de KMAR. Dat levert in de praktijk op zichzelf geen problemen op. Problematisch is wel dat het over het algemeen korte uitzendingen betreft (zes tot negen maanden) waardoor de continuïteit in de leiding onder druk staat. Het wordt in dat opzicht toegejuicht dat de huidige station chief in Sint Eustatius voor langere duur aanblijft.

Een ander aspect van binnenlandse samenwerking in Caribisch Nederland betreft de samenwerking met de drie gezaghebbers. Sinds 2010 zijn de gezaghebbers niet langer ook 'plaatselijk hoofd van politie' in de zin dat zij niet meer belast zijn met de algemene leiding over de politie. De gezaghebbers geven aan dat dit onder de bevolking tot onduidelijkheid leidt over de rol die gezaghebbers nog spelen ten aanzien van de politie. Bij sommige gezaghebbers blijkt die onduidelijkheid eveneens te bestaan. Wettelijk gezien is er een rol voor de gezaghebbers. Krachtens artikel 17 Rw Politie voeren zij het gezag over de politie wanneer deze optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak. Dit artikel verschaft hen bovendien de bevoegdheid ter zake algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. In de praktijk blijkt meer sprake van overleg (waaronder driehoeksoverleg) dan van daadwerkelijk uitgeoefend gezag. In dat overleg lijken het korps en het OM over het algemeen dominanter zijn, hetgeen mede wordt geweten aan de gebrekkige ambtelijke ondersteuning van de gezaghebbers. Een aantal (voormalige en huidige) gezaghebbers stelt in dit verband behoefte te hebben aan meer duidelijkheid ten aanzien van hun bevoegdheden.

Voor wat betreft de samenwerking tussen de landen kan worden gewezen op het overleg tussen de korpschefs op grond van artikel 36 Rw Politie en het overleg tussen de betrokken ministers op grond van artikel 37, eerste lid, Rw Politie. Deze overleggen vinden plaats - bij het overleg tussen de korpschefs blijkt in de praktijk ook de Arubaanse korpschef aan te sluiten - en men is over het algemeen tevreden over de implementatie van in dergelijke overleggen gemaakte afspraken.

De daadwerkelijke, operationele samenwerking tussen de korpsen blijkt echter maar mondjesmaat van de grond te komen, De Rw Politie biedt naar het oordeel van een ruime meerderheid van de respondenten voldoende instrumenten voor samenwerking tussen de landen. De praktijk blijkt echter anders. De wil tot samenwerking wordt per land in hoge mate beïnvloed door de politieke wenselijkheid ervan.

Het bouwen aan structurele, overkoepelende samenwerking lijkt er door eerdergenoemde achterstanden duidelijk bij ingeschoten geraakt te zijn. Het voornaamste slachtoffer daarvan is de GVP. Dat deze niet van de grond is gekomen, lijkt voorts te wijten te zijn aan ontbrekende bereidheid en politieke overeenstemming, gebrek aan belangstelling en de hoge kosten. De voorziening lijkt hiermee een politiek compromis zonder werkelijk draagvlak. De landen zijn te veel bezig met hun eigen problemen en hebben niet de middelen, capaciteit en expertise om die ook nog eens voor een gemeenschappelijke voorziening beschikbaar te kunnen stellen. Vanuit het land dat die capaciteit en expertise in belangrijker mate ter beschikking heeft - Nederland - wordt aangegeven dat de GVP niet wordt gemist nu de belangrijkste taken van de GVP door middel van het amendement-Remkes (zie hieronder) buiten toepassing zijn gelaten en zijn overgelaten aan het RST. Gevraagd of een eventueel te treffen voorziening als bedoeld in artikel 57a, zesde lid, Rw Politie (als blijkt dat de landen zelf niet voldoende menskracht kunnen opbrengen voor een goed functionerend GVP) zou moeten leiden tot een versterkte inzet ten behoeve van de GVP of een bestendiging van de rol van het RST, kiest een aantal Nederlandse betrokkenen nadrukkelijk voor het laatste.

Vanuit de focusgroepen blijkt dat niettemin wisselende opvattingen bestaan over de wenselijkheid van een GVP. Een aantal Curaçaose ketenpartners blijkt wel meerwaarde te zien in de GVP, terwijl door de vakbonden in Curaçao unaniem is aangegeven dat de oprichting van een GVP ongewenst is. De vakbonden en de ketenpartners in Sint Maarten zien evenmin heil in de oprichting van een GVP. Hier lijkt vooral de angst te spelen dat Sint Maarten bij het in de praktijk gebruik kunnen maken van deze voorziening veelal 'als laatste aan de beurt' zal komen. Een aantal participanten aan focusgroepen in Caribisch Nederland en (in beperktere mate) in Curaçao geeft aan wel meerwaarde te zien in de GVP. Voor Caribisch Nederland lijkt vooral een rol te spelen dat de verwachting bestaat dat het KPCN door middel van deelname aan de GVP meer kan komen te beschikken over assistentie van politiepersoneel met een Caribische achtergrond (bijvoorbeeld uit Curaçao of - voor wat betreft Sint Eustatius en Saba -

vanuit Sint Maarten). Sommige participanten uit Caribisch Nederland zien dit als voordeliger dan samenwerking met Europese Nederlanders die de taal niet spreken (vooral op Bonaire) en niet op de hoogte zijn van plaatselijke omstandigheden.

Waar gemeenschappelijke voorzieningen tussen de landen in mindere mate van de grond komen, is men des te meer afhankelijk van deugdelijke informatie-uitwisseling. Dossiergerelateerde informatie-uitwisseling tussen de landen vindt nog steeds plaats via rechtshulpverzoeken. Dit wordt van verschillende zijden als omslachtig ervaren.

Politieonderwijs

Artikel 40 Rw Politie stelt kortweg dat de landen gezamenlijk voorzien in politieonderwijs. Hoewel hieraan gedeeltelijk invulling is gegeven door het formuleren van gemeenschappelijke eindtermen voor politieopleidingen door middel van de totstandkoming van de Onderlinge regeling houdende kwaliteitseisen, opleidings- en trainingsvereisten politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba,[97] blijkt daadwerkelijk gezamenlijk georganiseerd onderwijs nauwelijks voor te komen. Incidenteel is deze samenwerking wel van de grond gekomen (bijvoorbeeld tussen Sint Maarten en Caribisch Nederland of door middel van cursussen die vanuit Aruba zijn georganiseerd), maar deze is uiteindelijk nergens geformaliseerd of bestendigd. Mede gelet op fysieke afstand, financiën (met name opleidingen vanuit de Politieacademie (PA) in Nederland, worden gezien als 'te duur'), maar ook op 'oud zeer' (met name binnen Sint Maarten ten opzichte van Curaçao) wordt nergens een sterke tendens richting interlandelijke samenwerking op dit punt ontwaard.

Voor wat betreft de kosten van uit Nederland aangetrokken onderwijs geeft de PA aan dat - anders dan door sommige geïnterviewden wordt gesteld - voor Curaçao en Sint Maarten in beginsel geen andere tarieven worden gehanteerd dan voor Caribisch Nederland. Wat in dit kader wel een rol speelt, is de wijze van bekostiging. De opzet voor de opleidingen in Caribisch Nederland wordt bekostigd door middelen die vanuit de gemandateerde korpsbeheerder binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie aan het KPCN ter beschikking zijn gesteld. Deze bekostigingsstructuur ziet niet op het KPSM en het KPC nu deze onder een andere korpsbeheerder vallen. Het opzetten van dergelijke opleidingen moet dus worden bekostigd vanuit de ministeries aldaar. Dat daarbij ook financiële middelen moeten worden vrijgemaakt voor reis- en verblijfskosten van docenten maakt deze opleidingen relatief duur. Gelet op de bezuinigingstaakstelling die de PA heeft, ziet zij geen mogelijkheden deze tarieven te matigen. Voorts wordt aangegeven dat het ministerie van Veiligheid en Justitie erop aandringt dat de PA pas begint met het aanbieden van opleidingen in de Caribische landen van het Koninkrijk

[97] Conform artikel 41, eerste lid, Rw Politie.

der Nederlanden als op voorhand vaststaat dat de rekening door de betrokken landen zal worden betaald.

Het bovenstaande betekent echter niet dat de afzonderlijke landen sinds de nieuwe staatkundige structuur hebben stilgezeten op het gebied van politieonderwijs. Voor Caribisch Nederland zijn aanvullende kwaliteitscriteria en opleidings- en trainingsvereisten vastgelegd in het 'Functieboek Politiekorps Caribisch Nederland'. Tevens is voor KPCN een opleidingsplan voor 2011-2014 opgesteld. Voor Curaçao zijn de kwaliteitscriteria en opleidings- en trainingsvereisten bij 'landsbesluit opleidingen ORV' (2014) vastgesteld en het KPC heeft zijn opleidingsbehoefte in een opleidingsplan vastgelegd. Tevens is voor Curaçao onlangs (2015) de 'Regeling Integrale Beroepsvaardighedentraining' door de minister van Justitie goedgekeurd. Voor Sint Maarten geldt dat van de grond af moest worden begonnen. Er wordt voorlopig ingezet op basisopleidingen waarmee ook het zittend personeel gekwalificeerd raakt. Er loopt een traject om binnen afzienbare termijn te komen tot accreditatie naar Nederlandse maatstaven.

Uit de focusgroepen blijkt dat in Curaçao en Sint Maarten vooral lijkt te worden ingezet op een andere vorm van gezamenlijk onderwijs, te weten gezamenlijke opleidingsinstituten voor verschillende binnenlandse diensten en organisaties. Zo organiseren het ORV (Curaçao) en de Justice Academy (Sint Maarten) opleidingen voor de Douane en vergelijkbare diensten. Ook komt het regelmatig voor dat aan door ketenpartners verzorgd of ingekocht onderwijs kan worden deelgenomen door personeel van andere diensten/organisaties. In het verleden gebeurde dit in ieder geval bij door het RST en de KMAR georganiseerde onderwijsmodules. Beide organisaties geven echter aan dat de mogelijkheden hiertoe thans enigszins worden ingeperkt. Dit is bij het RST deels ingegeven door een vermindering van financiële middelen en bij de KMAR door een nadere focus op Caribisch Nederland.

Ten aanzien van de kwaliteit van het georganiseerde onderwijs blijkt het ORV te lijden onder een minder sterke reputatie onder verschillende betrokkenen. Daarbij wordt gewezen op opleidingen die niet worden voortgezet of lange doorlooptijden hebben en het ontbreken van erkenning van de aangeboden opleidingen. Omdat de Justice Academy (JA) pas na 2010 is opgezet, moet deze zich nog bewijzen. Vanuit de JA wordt wel aangegeven dat het in Sint Maarten ontbreekt aan nadere regelgeving, erkenning van de opleiding en financiële middelen. Een bijzonder punt van aandacht in Caribisch Nederland blijkt de werving en selectie van aspiranten. Nu de opleiding volledig naar Nederlands model is ingericht en in het Nederlandse gegeven wordt, blijkt een groot deel van de vele aanmelders niet in aanmerking te komen. Door sommigen wordt hiervoor als oplossing aangedragen ook minder taalvaardige aspiranten toe te laten en bestaande deficiënties als onderdeel van de opleiding weg te werken. Vanuit de PA wordt aangegeven dat daarvoor binnen de huidige opleiding (de zogeheten C-COP opleiding) geen ruimte bestaat.

Positie van het RST

Op een relatief laat moment in de ontmantelingsoperatie van de Nederlandse Antillen is in de Rw Politie voorzien in een formele rol voor het RST. Het door middel van het amendement-Remkes in deze wet opgenomen artikel 57a verklaart het protocol uit 2001 inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking (verder: RST-protocol) van overeenkomstige toepassing en verklaart een aantal artikelen uit de Rijkswet zelf die betrekking hebben op de GVP buiten toepassing.[98] Niet alle voorzieningen die krachtens de Rw Politie via de GVP zouden kunnen worden gerealiseerd, worden hierdoor overgenomen. Niettemin, voor velen wordt de voorgezette aanwezigheid van het RST aangenomen als reden waarom aan het alsnog tot stand brengen van een GVP geen prioriteit wordt gegeven.

Ten aanzien van de taken van het RST wordt verwezen naar het eerste lid van artikel 8 Rw Politie. Het betreft het verrichten van onderzoeken:

- naar grensoverschrijdende criminaliteit;
- naar misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken; en
- ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken tot rechtshulp met betrekking tot strafbare feiten bedoeld onder a en b.

Deze taken komen niet exclusief toe aan het RST. Artikel 8 is namelijk eveneens van toepassing op de korpsen. Dit vergt onderlinge afspraken met betrekking tot verdeling van of samenwerking in lopende onderzoeken. In Caribisch Nederland, waar het RST in beperktere mate aanwezig is, verloopt deze samenwerking over het algemeen goed. In Curaçao is deze de afgelopen jaren zodanig verbeterd dat zowel vanuit het KPC als vanuit het ministerie van justitie wordt aangegeven dat men in ieder geval thans niet zonder het RST kan.[99] De verhouding tussen het RST enerzijds en het KPSM en het ministerie van justitie van Sint Maarten anderzijds lijkt problematischer. Sommige geïnterviewden spreken van een 'verzuurde' relatie.[100] Vanuit de vakbonden, het korps en het ministerie wordt aangegeven dat meer heil wordt gezien in het incorporeren van het RST in het korps, hetgeen de algehele recherchecapaciteit zou vergroten. De minister van Justitie van Sint Maarten geeft verder aan

[98] TK 32019 (R1886), nr. 10.
[99] De (politie)vakbonden op Curaçao zijn echter nog steeds erg kritisch ten aanzien van de aanwezigheid van het RST. Zij zijn van mening dat de taken van het RST zouden kunnen worden verricht door het eigen korps.
[100] Zo wordt door zowel het RST als het KPSM aangegeven dat er 'door de ander' te weinig erkenning wordt gegeven voor de participatie in succesvol afgesloten onderzoeken.

dat RST'ers die werkzaam zijn in Sint Maarten in zijn handen de eed zouden moeten afleggen en niet bij de PG. Hij geeft aan hierdoor niet te weten wie in zijn land politietaken uitvoert, terwijl hij voor de uitvoering daarvan wel de politieke verantwoordelijkheid draagt. Opvallend is overigens wel dat de Rw Politie noch het RST-protocol vereist dat überhaupt een eed wordt afgelegd. Vanuit het RST wordt aangegeven dat dit vooral gebeurt als teken van goede omgangsvormen (het woord 'courtesy' wordt gebruikt) richting de Caribische landen van het Koninkrijk, maar dat hieraan geen rechtsgevolgen verbonden zijn nu het tweede lid van artikel 57a bepaalt dat RST'ers automatisch bevoegd zijn op te treden in de landen en openbare lichamen waarop de Rw Politie van toepassing is.[101]

De opzet van het RST voorziet in een zekere mate van 'twinning'. Daarmee wordt bedoeld dat leden van de lokale korpsen voor een bepaalde tijd werkzaamheden verrichten bij het RST en daarbinnen op individuele basis gekoppeld worden aan Europees Nederlandse RST'ers. De gedachte daarachter is dat Europees Nederlands en lokaal politiepersoneel van elkaar kan leren en dat de korpsen en het RST elkaar aldus op de langere termijn wederzijds kunnen versterken in de uitoefening van hun taken. Dit 'twinnen' is in Curaçao (en overigens ook in Aruba) inmiddels goed van de grond gekomen. Caribisch Nederland en Sint Maarten lopen op dit vlak achter. Thans levert het KPCN twee personen aan het RST (van de voorziene 5) en levert het KPSM eveneens twee personen (van de voorziene 10 a 12).

Een fundamenteel punt is verder dat blijkt dat er wisselende percepties bestaan over wat nu precies het doel is van het RST. Dit blijkt bovendien in belangrijke mate bepalend voor de vraag hoe de inzet van het RST wordt gewaardeerd. Sommigen (waaronder, maar niet uitsluitend het RST zelf) leggen de nadruk op het operationele doel van het RST in de opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit. Vanuit dit uitgangspunt beredeneerd, is sterke weerstand zichtbaar tegen verdergaande incorporatie van het RST in de landelijke korpsen. Daar waar de RST thans wordt ingezet bij puur landelijke opsporingsonderzoeken (hetgeen veelvuldig lijkt te gebeuren), wordt door deze participanten de zorg uitgesproken dat het RST te weinig capaciteit zal overhouden voor wat zij als zijn primaire taak zien (de grensoverschrijdende criminaliteit). Anderen leggen de nadruk op de meer 'vormende' taak van het RST. Zij zien het RST als een organisatie die gericht is op het vergroten van de expertise binnen de politieorganisatie van de landen, hetgeen onder meer wordt (of zou moeten worden) bereikt door middel van 'twinning'. Afhankelijk van de mate waarin deze participanten van opvatting zijn dat het RST hierin in de loop van de jaren geslaagd is (dan wel dat de verwachting bestaat dat het daarin zal kunnen slagen), moet volgens deze participanten worden bepaald of het RST nog langer meerwaarde heeft.

---

[101] Als het hier overigens uitsluitend handelt om een 'courtesy', is het de vraag waarom deze eed niet inderdaad in handen van de ministers van Justitie kan worden afgelegd.

Het hierboven gememoreerde verschil in percepties is opmerkelijk. Geredeneerd vanuit de Rijkswet is het doel van het RST namelijk uitdrukkelijk geformuleerd in artikel 57a jo. 8, eerste lid, Rw Politie. Anders dan vanuit het RST wordt aangegeven (namelijk dat de primaire taak ligt in de opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit), behoort ook de opsporing van landelijke misdrijven wel degelijk tot zijn taak, mits deze misdrijven "een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken". Of hiervan sprake is, is in sterke mate afhankelijk van de context van het land of het openbaar lichaam waarin het RST functioneert. Dit kan betekenen dat onderzoek naar een enkelvoudige moord in Caribisch Nederland (met name in Saba of Sint Eustatius) aan het RST kan worden toebedeeld, waar dat in Curaçao niet per definitie het geval hoeft te zijn, maar ook daar - afhankelijk van de omstandigheden van het geval - zeer wel mogelijk is.

Nu voor velen de aanwezigheid van het RST wordt gezien als substituut voor het achterwege blijven van de GVP (hetgeen begrijpelijk is gelet op de wijze waarop het amendement-Remkes is geformuleerd), kan een strikte hantering van de RST-taken op grond van artikel 8, eerste lid, Rw Politie leiden tot lacunes. Één gedachte ten aanzien van de GVP was namelijk dat de landen elkaar via deze voorziening specialistische expertise en technologische hulpmiddelen ter beschikking zouden kunnen stellen, ook waar deze ter beschikking zou worden gesteld in zuiver landelijke onderzoeken die niet noodzakelijkerwijs een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken. Vanuit de Rijkswet en het RST-protocol beredeneerd is in dergelijke onderzoeken geen rol weggelegd voor het RST. Dat het RST in de huidige praktijk kan worden verzocht deze rol in bepaalde gevallen toch op zich te nemen, wordt in sommige landen (bijvoorbeeld door een aantal belangrijke betrokkenen in Curaçao) als absoluut noodzakelijk beschouwd.

4.3.4 Overige onderzoeksresultaten

De hierboven behandelde aandachtspunten zijn in de tweede fase van het onderzoek nader aan de orde gesteld, omdat deze zich in de eerste fase van het onderzoek nadrukkelijk hadden aangediend. Ten aanzien van andere elementen die in de oorspronkelijke evaluatievragen waren opgenomen, die niet als aandachtspunt voor de tweede fase zijn aangemerkt, is echter eveneens informatie verworven. Deze informatie zal hieronder worden gepresenteerd. Deze is hoofdzakelijk - maar niet uitsluitend - verkregen door middel van de respons op de schriftelijke vragenlijsten en tijdens de focusgroepen.

Gezag en beheer ten aanzien van de korpsen

Ten aanzien van het gezag en het beheer blijkt uit de respons op de vragenlijsten dat de structuren die de Rijkswet daarvoor biedt niet als groot probleem worden ervaren. In dit kader gaat het om de (rechts)middelen van de minister van Justitie voor gezag en beheer van het korps, de controlemechanismen die de korpschefs worden geboden voor toezicht op grond van artikel 18 Rw Politie en de controlemechanismen die de Rijkswet biedt om zorg te kunnen dragen voor de kwaliteit van de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van het korps als bedoeld in artikel 50, eerste lid, Rw Politie.

Financiering en begroting

De wijze waarop de financiering van de politie door middel van de begrotingscyclus is vormgegeven, blijkt volgens velen - zowel in de respons op de vragenlijsten als in de focusgroepen - niet gefunctioneerd te hebben op de wijze als in de Rijkswet voorzien. Voor Sint Maarten geldt dat de begrotingscyclus niet wordt nageleefd en dat er onvoldoende middelen ter beschikking worden gesteld. Voor KPCN geldt dat de jaarlijkse kosten zeer veel hoger zijn dan aanvankelijk gedacht. Er bestond onvoldoende zicht op de werkelijkheid van na 2010. Voor Curaçao geldt dat wel begrotingen worden ingediend maar dat de jaarplannen achterlopen. Door zowel het KPSM als door sommige ketenpartners is aangegeven dat een ministerieel akkoord op ingediende begrotingen lang op zich kan laten wachten. Er worden nagenoeg geen middelen ter beschikking gesteld voor de omvangrijke scholingstrajecten, hetgeen tot knelpunten in de financiën leidt. In 2015 mogen hiervoor USONA-gelden worden gebruikt.

Lands- en rijksrecherche

Op grond van artikel 9, eerste lid, Rw Politie beschikt de procureur-generaal over een recherche die hij kan belasten met onderzoek naar feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid in de landen kunnen aantasten. Deze landsrecherches (voor Curaçao en Sint Maarten) en de rijksrecherche (voor Caribisch Nederland) hebben sinds 2010 met betrekking tot Sint Maarten en Curaçao naar schatting elk circa 30 onderzoeken verricht en met betrekking tot Caribisch Nederland circa 5. Uit de focusgroepen en verdiepende interviews blijkt dat men (met name de ketenpartners) over het algemeen gunstig gestemd is over het functioneren van de landsrecherches. Vanuit Sint Maarten wordt aangegeven dat dit oordeel een keerzijde heeft, nu - als gezegd - dit lijkt te hebben betekend dat een aantal hoog aangeschreven rechercheurs uit de 'oude' Sint Maartense vertakking van het KPNA richting landsrecherche is getrokken, hetgeen de kwaliteit van de recherche binnen het KPSM niet ten

goede zou zijn gekomen. Volgens sommigen zou dit ertoe hebben geleid dat de recherche op Sint Maarten er thans minder goed voor staat dan voor 2010. Inmiddels zijn afspraken gemaakt om dit voor de toekomst enigszins in te dammen. De opvolging van onderzoeken door de landsrecherches blijkt overigens volgens velen een probleem. Het zou vaak jaren duren, voor een landsrecherchezaak voor de rechter komt. Dit wordt overigens vooral geweten aan het OM en niet aan de landsrecherche.

Het gezag over de landsrecherches berust - net als in Nederland bij de rijksrecherche - bij het OM. Het beheer over de landsrecherches berust - anders dan in Nederland bij de rijksrecherche - bij de ministers van Justitie. Van verschillende zijden wordt de vraag opgeworpen of dit vanuit een oogpunt van 'checks and balances' een gelukkige situatie is. Immers, nu de landsrecherches ook kunnen worden belast met onderzoek naar ministers of hun ambtenaren, draagt dit het risico in zich van het beïnvloeden of anderszins uitoefenen van druk via beheersmatige - bijvoorbeeld financiële - maatregelen. Van belang is overigens op te merken dat uit het onderzoek niet blijkt dat daarvan thans in de praktijk sprake zou zijn.

PIOFACH-functies

De ondersteuning van organisaties als de politie wordt vaak onderscheiden in de zogeheten PIOFACH- functies (Personeel, IT/Communicatie, Organisatie/structuur, financiën, administratie waaronder werkprocessen en huisvesting). Deze functies worden als matig tot slecht beoordeeld. Voor wat betreft Curaçao en Sint Maarten wordt geklaagd over onvoldoende personele kwaliteit en ontbrekende deskundigheid (KPSM) en slechte bedrijfsvoering (KPC). Ook voor wat betreft het KPCN wordt geklaagd over matige personele ondersteuning. De ondersteuning op het gebied van Informatie en IT wordt in meerderheid als matig beoordeeld, qua opleiding van het personeel (Sint Maarten en Caribisch Nederland) en qua bedrijfsprocessysteem (Curaçao). De meningen over de organisatiestructuur zijn wisselend: de helft vindt deze redelijk tot goed, de helft vindt haar matig tot slecht. Voor Sint Maarten wordt specifiek het opheffen van de aparte narcoticabrigade en de effecten daarvan betreurd. Geheel in lijn met eerdere constateringen worden de financiën ook voor de PIOFACH-functies als slecht tot matig beoordeeld. Aangegeven wordt dat de Rijksdienst Caribisch Nederland grote moeite heeft met maatwerk voor KPCN. De administratieve ondersteuning krijgt in meerderheid het oordeel matig. De huisvesting wordt als problematisch ervaren maar lijkt in ieder geval voor wat betreft Curaçao en Caribisch Nederland te verbeteren. Alleen de communicatie wordt vrijwel unaniem als voldoende tot goed beoordeeld.

4.4 Rw RvdR

4.4.1 Achtergrond en hoofdlijnen Rijkswet

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is een rechtspersoonlijkheid bezittend inter-landelijk orgaan van Curaçao, Sint Maarten en Nederland (voor zover het betreft Caribisch Nederland).

De basis voor de Rw RvdR is gelegd in de Slotverklaring van 2 november 2006 van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten. Hierin is onder andere afgesproken dat bij of krachtens 'consensusrijkswet' een Raad voor de rechtshandhaving zal worden ingesteld die de kwaliteit bewaakt van alle onderdelen van de justitiële keten (met uitzondering van het hof) en de justitiële samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland.

Hoewel het hier om een autonome bevoegdheid van de afzonderlijke landen gaat, waren er, volgens de landen, redenen genoeg voor een gestructureerde samenwerking bij de (gezamenlijke) uitvoering van deze inspectietaak. De vorming van twee nieuwe landen in het Koninkrijk (Curaçao en Sint Maarten) die elk moeten voorzien in inspecties op het justitiële vlak, alsmede de ten opzichte van het Europese rijksdeel (Nederland) geïsoleerde ligging van Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) vormden aanleiding voor een gemeenschappelijk orgaan dat met de inspectie binnen de twee nieuwe landen en binnen Caribisch Nederland zal zijn belast. Vanuit deze gedachte is in de Slotverklaring aldus overeengekomen te voorzien in een interlandelijk inspectieorgaan.

De Raad is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten - met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie - in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen.

Anders dan een ad hoc onderzoekscommissie of een parlementaire enquêtecommissie voorziet de opzet van de Raad in permanent toezicht op de gehele keten van rechtshandhaving. Een bijkomend voordeel van deze permanente controle is dat hierdoor aan doorlopende kennisopbouw kan worden gedaan en dat opgebouwde expertise niet ‘wegvloeit’ zoals dat bij de beëindiging van de werkzaamheden van incidentele (onderzoeks)commissies kan gebeuren.

Conform afspraken in de Slotverklaring is ervoor gekozen de onderlinge regeling van de inspectie van de kwaliteit van de rechtshandhavingketen, op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut, neer te leggen in een consensusrijkswet.

4.4.2 Algemene impressie

De gevolgen van de Rijkswet zijn in zekere zin thans lastig meetbaar. De Raad is een orgaan dat vooral langs indirecte weg invloed kan uitoefenen op de wijze waarop de rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden gestalte krijgt. Deze invloed zal immers vooral kunnen worden uitgeoefend door middel van de gezaghebbendheid van de rapporten van de Raad en niet door directe ingrepen in de samenleving, zoals het geval is bij andere justitiële instellingen als het hof of de politie. Dergelijk gezag kan pas na verloop van tijd ontstaan. Ook heeft de Raad voor het kunnen opbouwen daarvan minder tijd gehad dan instituten als het hof, het OM en de politie, die ook vóór 2010 (zij het soms in een enigszins andere vorm) functioneerden.

Mede hierom is het niet verbazingwekkend dat de inhoudelijke respons ten aanzien van de Rw RvdR op de schriftelijke vragenlijsten tegenviel (respondenten konden de meeste vragen slecht beoordelen). Omdat de respons op de vragenlijsten zo laag was, ontbreekt een subparagraaf waarin overige onderzoeksresultaten zijn weergegeven. Desondanks is het mogelijk gebleken de uiteindelijke respons aanzienlijk te verhogen door middel van focusgroepen en verdiepende interviews. Met name uit de focusgroepen werd door personen die werkzaam zijn bij organisaties of in processen die door de Raad zijn geïnspecteerd over het algemeen naar voren gebracht dat zij tevreden zijn over de kwaliteit en de bruikbaarheid van de opgeleverde rapporten.

4.4.3 Aandachtspunten ten aanzien van de Rijkswet

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is naar aanleiding van de eerste fase van het onderzoek - en dan vooral naar aanleiding van de respons op de schriftelijke vragenlijsten - in overleg met de begeleidings- en Evaluatiecommissie een nadere selectie gemaakt van aandachtspunten die in de tweede fase van het onderzoek centraal stonden. Ten aanzien van de Rw RvdR betrof dit:

a. het vervolgtraject m.b.t. rapporten van de Raad;

b. het spanningsveld tussen centrale aansturing en decentrale organisatiestructuren;

c. het profiel van de leden van de Raad;

d. de noodzaak van een permanente, overkoepelende organisatiestructuur.

Vervolgtraject met betrekking tot rapporten van de Raad

Een eerste aandachtspunt betreft de vraag welke gevolgen de inspecties van de Raad in de praktijk blijken te hebben. Inspectierapporten van de Raad kunnen nog zo goed zijn, als deze niet worden gelezen of de aanbevelingen ervan niet worden omgezet in verbeteracties ten aanzien van de rechtshandhaving, heeft de Raad uiteindelijk weinig toegevoegde waarde.

In reactie op de schriftelijke vragenlijsten signaleren verschillende respondenten een gebrek aan belangstelling voor de inspecties vanuit bestuur en politiek. Allen achten de procedure adequaat dat bewindslieden kunnen reageren op inspectierapporten voordat deze worden gepubliceerd. Er is echter nauwelijks zicht op de vraag of dit op Curaçao en Sint Maarten tot reacties leidt van bewindslieden of Staten. Ten aanzien van Caribisch Nederland is evenmin helder of dit tot overleg met leden van bestuurscolleges en/of eilandsraden leidt. Uit de focusgroepen en de verdiepende interviews blijkt dat wel sprake is van bestuurlijke aandacht voor de rapporten van de Raad. Dit wordt niet alleen bevestigd door de ministers en leden van het bestuurscollege zelf, maar ook door personen die werkzaam zijn bij instellingen of in processen die geïnspecteerd zijn door de Raad. De laatsten geven aan de uitkomsten van de rapporten met de betreffende bestuurders te bespreken en deze soms strategisch te gebruiken om bestuurders te bewegen middelen vrij te maken ter implementatie van de door de Raad voorgestelde verbeteringen.

Als met politieke aandacht de aandacht van de respectievelijke volksvertegenwoordigingen wordt bedoeld, lijkt het beeld dat opdoemt uit de respons op de vragenlijsten te kunnen worden bevestigd. Door vrijwel alle participanten aan de focusgroepen en vrijwel alle geïnterviewden wordt aangegeven dat de aandacht van de Staten(-Generaal) van de betrokken landen minimaal is. De rapporten worden hun wel aangeboden, maar dit leidt zelden tot nooit tot inhoudelijke gedachtewisseling met de minister. Ten aanzien van de Eilandsraden in Caribisch Nederland wordt in dit verband overigens gewezen op het ontbreken van een formele rol. Strikt genomen is dit juist nu de Rw RvdR voor Caribisch Nederland de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanwijst als het relevante vertegenwoordigende orgaan (zie artikel 1, eerste lid onder h jo. 30, vijfde lid; 32; 33, tweede lid; 36, zesde lid; 37, vierde lid en 42 Rw RvdR). Daarmee is overigens niet gezegd dat de Eilandsraden niet bevoegd zouden zijn kennis te nemen van de rapporten van de Raad en daarmee met leden van de bestuurscolleges van gedachten te wisselen. In de praktijk blijkt dit echter niet te gebeuren.

Niettemin, ten aanzien van het vervolgtraject van de rapporten van de Raad lijken er wel degelijk ingangen te bestaan die kunnen leiden tot verbeteracties ten aanzien van de rechtshandhaving. Waar de druk op de ministers en leden van bestuurscolleges dus niet van hun volksvertegenwoordigingen lijkt te komen, kan deze wel worden opgevoerd vanuit de geïnspecteerde instanties zelf.

Spanningsveld tussen centrale aansturing en decentrale organisatiestructuren

Een onderwerp dat nadrukkelijk naar voren is gekomen in het onderzoek is het spanningsveld tussen centrale aansturing enerzijds en de decentrale wijze waarop de Raad is georganiseerd anderzijds.

De Raad is opgericht om inspecties zodanig te verrichten dat vergelijking in de rechtshandhaving tussen de landen mogelijk is ter identificatie van 'best practices'. Hiertoe wordt een groot deel van de inspecties van de Raad in alle landen uitgevoerd. Deze uitvoering geschiedt echter door verschillende secretariaten, hetgeen de vraag oproept of deze secretariaten op dezelfde wijze te werk gaan.

In de verdiepende interviews wordt door leden en hoofdinspecteurs van de Raad aangegeven dat de vergaderingen van de Raad en de overleggen tussen de hoofdinspecteurs zijn ingericht om zorg te dragen voor een vergelijkbare werkwijze. Verder bestaat er een inspectieprotocol, dat geldt voor inspecties in alle landen. Toch wordt van verschillende zijden opgemerkt dat de rapporten steeds meer uiteen zouden lopen. Dit beeld wordt bevestigd door het dossieronderzoek dat door de onderzoeksgroep op dit vlak is verricht. Zo valt in de rapporten die in 2014 zijn verschenen over de executie van strafvonnissen op dat voor de verschillende landen de rapporten weliswaar zijn ingegeven door dezelfde onderzoeksopdracht van de Raad maar dat deze in de verschillende landen anders wordt geïnterpreteerd dan wel ingevuld. De onderzoeksvraag in de rapporten wijkt onderling behoorlijk af. De uitwerking is dan ook verschillend en dat maakt de onderzoeksrapporten inhoudelijk moeilijk met elkaar te vergelijken. Dit staat in behoorlijk contrast tot eerdere onderzoeken zoals de in 2011 uitgebrachte rapporten over het aangifteproces in de verschillende landen, waarbij de opmaak en indeling laten zien dat er een duidelijk coördinatie heeft plaatsgevonden dan wel dat vanuit dezelfde structuur is gewerkt. Ook inhoudelijk correspondeerden de onderzoeken met elkaar.[102] Voor het onderling uiteenlopen van de meer recente rapporten worden verschillende redenen gegeven. Zo wordt gerefereerd aan 'de autonomiebeleving' van Curaçao, maar ook aan uiteenlopende uitgangspunten (Curaçao zou meer hechten aan het op orde zijn van wet- en regelgeving, Sint Maarten en Caribisch Nederland zouden meer gericht zijn op 'effect en resultaat'). Dit beeld wordt grotendeels bevestigd in de verdiepende interviews met de raadsleden en de hoofdinspecteurs. Zij wijzen in dit verband onder meer op de omstandigheid dat eerdere rapporten zijn opgesteld onder leiding van de 'kwartiermakers' die voor de Raad werkzaam waren in de periode dat deze nog moest worden bemenst vanuit de verschillende landen en derhalve zijn uitgevoerd in een periode dat de Raad een meer centrale organisatie kende dan thans het geval is. De mate waarin de huidige divergentie als probleem wordt ervaren, verschilt.

[102] De rapporten zijn raadpleegbaar via de site van de Raad voor de rechtshandhaving, www.raadrechtshandhaving.com.

Als gezegd is het hanteren van een vergelijkbare methodiek en opzet noodzakelijk met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid van rapporten. Van belang lijkt dan wel te zijn dat de rapporten - niet alleen door de Raad, maar ook door diegenen die het betreft - ook daadwerkelijk onderling worden vergeleken. Het is in dat licht opvallend dat een aantal personen, dat werkzaam is bij organisaties of binnen processen die door de Raad zijn geïnspecteerd, niet op de hoogte blijkt van de omstandigheid dat de Raad vergelijkbare rapporten uitbrengt in de verschillende landen. Van diegenen die aangeven daarvan wel weet te hebben, geeft een aantal aan de vergelijkbare rapporten voor de andere landen niet te hebben gelezen.

Profiel van de leden van de Raad

Naar aanleiding van de respons op de vragenlijsten is de vraag opgeworpen welk profiel voor leden van de Raad het meest wenselijk is. Sommige respondenten gaven aan dat de kwaliteit/het gezag van de leden boven iedere twijfel verheven moet zijn. In kleinschalige samenlevingen als de Caribische zou in dat kader scherp moeten worden gelet op risico's van combinatie van verschillende functies. Niet alle respondenten zijn van oordeel dat deze scherpte thans aan de dag wordt gelegd. Zij menen dat er bij de benoeming van leden van de Raad 'teveel' sprake zou zijn van non-interventie door de landen.

In de interviews komt dit beeld minder scherp naar voren, zij het dat van sommige zijden wordt aangegeven dat terughoudendheid zou moeten worden betracht in het combineren van het lidmaatschap van de Raad met functies of opdrachten die zich nadrukkelijk in een meer politiek speelveld bevinden. Desgevraagd geven de leden echter aan dat dit binnen de Raad over het algemeen bespreekbaar te maken is en dat het - zeker binnen kleinschalige samenlevingen als de Curaçaose en Sint Maartense - bovendien vrijwel onmogelijk is mensen te vinden die beschikken over de inhoudelijke statuur die noodzakelijk is voor het lidmaatschap van de Raad als daarbij niet kan worden gerekruteerd onder diegenen die (hetzij via hun werkzaamheden, hetzij anderszins) in verband staan tot de landelijke politiek.

Ten aanzien van Caribisch Nederland is opgemerkt dat het jammer is dat de meeste personen die betrokken zijn bij de werkzaamheden van de Raad in Caribisch Nederland (niet alleen het lid, maar ook de meeste inspecteurs) niet aldaar woonachtig zijn. Hierdoor zouden zij op enige afstand van de ontwikkelingen in de praktijk kunnen staan. Het spreekt voor zich dat dit – indien aan dit commentaar gevolg zou worden gegeven – het rekruteringsbereik voor leden en inspecteurs van de Raad voor Caribisch Nederland ernstig zou beperken. De keerzijde van dit commentaar is dan ook dat de kans aanzienlijk is dat één of meer van deze functionarissen (nauwe) banden zou hebben met de lokale politiek.

Noodzaak van een permanente, landsoverkoepelende organisatiestructuur

Anders dan vrijwel alle overige aandachtspunten vloeit dit aandachtspunt niet zozeer voort uit de tot dusver verkregen respons, maar vooral uit algemene gedachtevorming over een instituut als de Raad met de Evaluatiecommissie. De Raad is in zekere zin een permanente voortzetting van de commissie-Römer.[103] Nu dit een ad hoc commissie was, is de vraag gerechtvaardigd wat een permanente, landsoverstijgende constructie door middel van de Rw RvdR hieraan toevoegt.

Desgevraagd geven alle geïnterviewden aan duidelijk meerwaarde te zien in een *permanente* organisatiestructuur. Deze structuur maakt het mogelijk door middel van verschillende onderzoeken kennis op te bouwen en de resultaten van de onderzoeken in onderling verband te plaatsen. Dit bevordert een integrale blik op de gehele keten van rechtshandhaving. In dat licht moet ook de sinds 2014 uitgebrachte 'staat van de rechtshandhaving' worden bezien. Het merendeel van de geïnterviewden geeft bovendien aan ook meerwaarde te zien in het gegeven dat deze permanente structuur tevens *landsoverkoepelend* is. Dit zou de vergelijkbaarheid van de staat van de rechtshandhaving in de landen vergroten en zou kunnen leiden tot onderlinge 'leereffecten' voor de in de landen gevestigde instellingen.

Ten aanzien van dat laatste zou het wel van belang zijn de geconstateerde groeiende divergentie tussen de rapporten in de verschillende landen te adresseren. Gebeurt dit niet, dan komt de onderlinge vergelijkbaarheid onder druk te staan. Voor wat betreft de leereffecten is het bovendien van belang dat personen die werkzaam zijn bij organisaties of processen die door de Raad zijn geïnspecteerd kennis nemen van vergelijkbare rapporten in andere landen. Hier geldt dat, indien dit structureel niet zou gebeuren, vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het praktische nut van een landsoverkoepelende structuur.

4.4.4 Verschillen in waardering en perceptie tussen de landen

Op een aantal punten zijn verschillen geconstateerd in waardering en perceptie tussen de landen ten aanzien van de Raad en zijn werkzaamheden. De eerste is dat vanwege het werken met verschillende secretariaten verschillen in kwaliteit wordt ervaren. Uit de respons op de vragenlijsten kwam naar voren dat de inspecties in Caribisch Nederland professioneler verlopen dan elders. In de focusgroepen wordt dit beeld in zoverre bevestigd dat aan de kwaliteit van de inspecties in Caribisch Nederland niet lijkt te worden getwijfeld. Tegelijkertijd valt binnen Caribisch Nederland (en dan met name in Sint Eustatius en Saba) op dat niet alle personen die werkzaam zijn bij organisaties of in processen die door de Raad zijn geïnspecteerd, de Raad kunnen onderscheiden van andere inspecties die 'vanuit Nederland'

[103] Commissie-Römer (2006).

worden uitgevoerd. Anders dan in Curaçao en Sint Maarten wordt de Raad door hen niet gezien als een 'eigen' organisatie. Dit kan worden verklaard door de omstandigheid dat de Raad in Caribisch Nederland gebruik maakt van inspecteurs van de Inspectie VenJ die steeds uitsluitend voor de duur van de daadwerkelijke inspectie in Caribisch Nederland verblijven.

De kwaliteit van de inspecties wordt in Sint Maarten - net als in Caribisch Nederland - over het algemeen goed tot zeer goed gewaardeerd. Ook in Curaçao heerst over het algemeen tevredenheid over de kwaliteit van de eindrapporten van de Raad. Alleen over de wijze waarop de rapporten tot stand komen, vallen meer kritische noten op dan bij Sint Maarten en Caribisch Nederland het geval is. Aangegeven wordt dat veelvuldig wordt gevraagd om dezelfde informatie en dat gespreksverslagen door de geïnterviewden soms stevig moeten worden geredigeerd.

5. Consensusrijkswetgeving

De vier te evalueren rijkswetten hebben gemeen dat het consensusrijkswetten zijn, die op grond van artikel 38, tweede lid, Statuut tot stand gekomen zijn via een procedure die afwijkt van de reguliere procedure van rijkswetgeving. Deze afwijking zit hem vooral in de omstandigheid dat instemming vereist is van alle landen waarop de Rijkswet betrekking heeft en dat deze niet door het Koninkrijk kunnen worden overstemd. In het kader van deze evaluatie is veelvuldig de vraag naar voren gekomen of het vereiste van consensus ook na totstandkoming van de Rijkswetten relevant is. Specifiek is de vraag aan de orde of consensusrijkswetgeving als de Rw GHvJ, de Rw OM, de Rw Politie en de Rw RvdR eenzijdig kan worden beëindigd, dan wel de vraag of dit zou moeten kunnen. Deze vraag zal hieronder verder worden aangeduid als de vraag naar het 'eenzijdig opzegrecht'. Met eenzijdige opzegging wordt bedoeld dat de landen die zich hebben verbonden aan consensusrijkswetgeving door middel van eenzijdige wilsverklaring - daargelaten wie daartoe namens het land bevoegd zou zijn - kunnen bewerkstelligen dat de binding van het betreffende land aan de betreffende Rijkswet wordt beëindigd.

Voorop staat dat er thans ten aanzien van geen van de vier justitiële rijkswetten een eenzijdig opzegrecht is vastgelegd.[104] In de Rijkswetten OM, Politie en Raad voor de rechtshandhaving is zelfs bepaald dat, naar aanleiding van deze evaluatie, slechts in onderling overleg (en dus alleen als alle landen daarmee akkoord zijn) kan worden besloten tot beëindiging van de Rijkswetten.[105] De memories van toelichting van deze rijkswetten geven aan dat de procedure voor dit onderlinge overleg dezelfde is als die voor de totstandkoming ervan.[106] De Rw GHvJ bevat geen vergelijkbare bepaling, maar ten aanzien van deze wet wordt in de memorie van toelichting uitdrukkelijk opgemerkt, dat beëindiging van de Rijkswet slechts mogelijk is door middel van consensusrijkswetgeving.[107] Dit alles is de rijkswetgever in de rechtswetenschappelijke literatuur op kritiek komen te staan, zij het dat slechts een enkeling

[104] De vijfde, in het kader van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen tot stand gekomen, consensusrijkswet bevat evenmin een eenzijdig opzegrecht. Het gaat om de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Deze Rijkswet bevat wel een horizonbepaling. Kort gezegd, houdt deze in dat de Rijkswet ophoudt te bestaan wanneer de noodzaak van financieel toezicht is komen te vervallen.
[105] Artikel 41, tweede lid, Rw OM, 56, tweede lid, Rw Politie en 43, tweede lid Rijkswet RvdR
[106] Artikel 41, tweede lid, Rw OM, 56, tweede lid, Rw Politie en 43, tweede lid Rijkswet RvdR
[107] TK 32017 nr. 3, p. 14.

van opvatting is dat deze rijkswetten - in weerwil van hetgeen hiertoe in de wet of in de memorie van toelichting is opgenomen - reeds thans eenzijdig opzegbaar zijn.[108]

5.1 De praktijk van consensusrijkswetgeving voor 2010

De praktijk van consensusrijkswetgeving van voor 2010 is beperkt en divers. 'Zuivere' consensusrijkswetten op grond van artikel 38, tweede lid, Statuut zijn de Rijksoctrooiwet, de Belastingregeling voor het Koninkrijk en de Rijkswet administratieve bijstand douane.[109] Voorts kan worden gewezen op een tweetal rijkswetten die deels aangelegenheden van het Koninkrijk regelen (en derhalve enerzijds rijkswetten zijn) en deels landsaangelegenheden regelen (en derhalve anderzijds consensusrijkswetten zijn). Dit betreft de Rijkswet Kustwacht en de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof.

Laatstgenoemde wetten bevatten geen eenzijdig opzegrecht. Dit is verklaarbaar nu de Koninkrijksaangelegenheden en de landsaangelegenheden in deze wetten zodanig met elkaar verweven zijn, dat opzegging vanuit de landen zonder meer zou raken aan aangelegenheden van het Koninkrijk. Van de drie 'zuivere' consensusrijkswetten, bevatten twee een regeling voor het eenzijdig opzegrecht. Dit betreft de Rijksoctrooiwet en de Belastingregeling voor het Koninkrijk. De opzegbepalingen luiden:

Artikel 48 Belastingregeling voor het Koninkrijk

"*1. Onverminderd artikel 18, tweede lid, kan de wetgever van elk van de landen ten aanzien van een of meer van de andere landen bepalen dat gezamenlijk buiten werking treden de hoofdstukken II en III, en de artikelen 39, 40, 41, 44 en 45. De daartoe strekkende wettelijke regeling treedt niet in werking voor de aanvang van het tweede kalenderjaar volgend op dat waarin de regeling is afgekondigd. Onder het voorbehoud van belangrijke wijzigingen in de wetgeving, de heffing, alsmede in de administratieve praktijk als bedoeld in artikel 38, tweede lid, onder a, met betrekking tot de belastingen welke het onderwerp uitmaken van deze rijkswet kan binnen een periode van acht jaar na 1 januari 1986 van de in dit lid gegeven bevoegdheid geen gebruik worden gemaakt.*

2. Een wettelijke regeling van een van de landen welke op grond van het eerste lid is getroffen, wordt bekend gemaakt in het andere land door plaatsing van de tekst in, voor zover Nederland

[108] Römer (2010), p. 17.

[109] Voorts bestaat nog een tweetal consensus-algemene maatregelen van Rijksbestuur: het Schepenbesluit en het Besluit Vrijwilligersmedaille openbare orde en veiligheid. Nu dit geen rijkswetten betreft, blijven deze buiten beschouwing. Ook de Rijkswet vrijwillige zetelverplaatsing van rechtspersonen en de Rijkswet zetelverplaatsing door de overheid van rechtspersonen en instellingen blijven verder buiten beschouwing nu dit Rijkswetten betreffen op grond van het *vierde* lid van artikel 38 Statuut en niet, zoals de justitiële rijkswetten, op grond van het tweede lid van dat artikel.

betreft het Staatsblad en voor zover het Aruba, Curaçao en Sint Maarten betreft in de officiële publicatiebladen."

Artikel 114 Rijksoctrooiwet

"*In Nederland kan bij wet en in Aruba, Curaçao en Sint Maarten kan bij landsverordening worden verklaard, dat de in deze rijkswet vervatte onderlinge regeling dient te worden beëindigd. Met ingang van het derde kalenderjaar na dat van afkondiging van zodanige wet of landsverordening verkrijgt deze rijkswet in Nederland de staat van wet en in Aruba, Curaçao en Sint Maarten de staat van landsverordening. Het bepaalde in de vorige volzinnen geldt niet met betrekking tot de artikelen 40 tot en met 45 en artikel 59.*"

De Rijkswet administratieve bijstand douane geeft niet expliciet aan of deze eenzijdig kan worden opgezegd. Ook in de parlementaire geschiedenis van de Rijkswet komt dit onderwerp niet ter sprake.

Wat opvalt, is dat het uitgangspunt van opzegbaarheid van consensusrijkswetten in de Rijksoctrooiwet vrijwel volledig wordt onderschreven. De bepalingen die van het opzegrecht worden uitgesloten betreffen bepalingen omtrent geheimhouding van octrooiaanvragen en een bepaling omtrent de overname van een octrooi door de staat als deze geheimhouding of deze overname voor de verdediging van het Koninkrijk aangewezen is. Aldus betreft dit verkapte Koninkrijksaangelegenheden. De uitzonderingen uit de Belastingregeling zijn van wetgevingstechnische aard. Opmerkelijk is wel dat het opzegrecht begrensd is in tijd. De wetgever stond voor 2010 derhalve een digitale noch eenduidige benadering voor ten aanzien van de opzegging van consensusrijkswetten. Soms is hierin wel voorzien, soms niet (althans niet expliciet) en soms onder beperkende voorwaarden.

Mede in dat licht concludeert Qoubbane dat de discussie rondom consensusrijkswetten genuanceerd moet worden gevoerd. Hoewel zij het uitgangspunt onderschrijft dat consensusrijkswetten in beginsel eenzijdig opzegbaar zouden moeten zijn, draait het volgens haar meer om de manier waarop de rijkswetgever hierin in voorkomende gevallen zou moeten voorzien.[110] Daarbij zou - anders dan het geval is bij de Rw GHvJ - in ieder geval in de Rijkswet zelf een expliciete bepaling moeten worden opgenomen. De discussie zou zich verder vooral moeten richten op de vraag onder welke voorwaarden en waarborgen zou kunnen worden overgegaan tot eenzijdige opzegging van de Rijkswet. Deze voorwaarden kunnen begrenzingen in tijd inhouden (die ook kunnen betekenen dat een consensusrijkswet pas na een bepaalde datum mag worden opgezegd), maar ook inhoudelijke voorwaarden in de zin

[110] Qoubbane (2010). 63

dat een land pas zou mogen opzeggen indien is aangetoond dat het zelfstandig in de door de Rijkswet opgedragen taak kan voorzien.

5.2 Standpunten betrokkenen

De vraag naar de wenselijkheid van een eenzijdig opzegrecht is vanaf de start in het onderzoek betrokken. Uit de respons op de schriftelijke vragenlijsten blijkt dat een grote meerderheid van opvatting is dat de Rijkswetten niet eenzijdig opzegbaar zouden moeten kunnen worden. Als belangrijkste argument wordt naar voren gebracht dat de 'onopzegbaarheid' van de Rijkswetten voordelen biedt, nu dit voor de betreffende instellingen een steviger waarborg biedt. Het beperkte aantal respondenten dat van mening is dat zulks wel zou moeten kunnen, bevindt zich vooral in de kring van functionarissen die niet werkzaam zijn bij instellingen waarop de Rijkswetten betrekking hebben. Van de respondenten die werkzaam zijn in het Europese deel van Nederland is niemand voorstander van een eenzijdig opzegrecht.

In bepaalde focusgroepen (met name de focusgroepen die betrekking hadden op de civil society in Curaçao) kwam de behoefte aan een eenzijdig opzegrecht sterker naar voren. Het belangrijkste argument dat hiervoor werd gebruikt is de autonomie van de landen en de vrijwilligheid waaronder de consensusrijkswetten zijn aangegaan. Uit de verdiepende interviews blijkt wederom dat een groot aantal functionarissen dat werkzaam is bij instellingen waarop de Rijkswetten betrekking hebben weinig heil zien in een eenzijdig opzegrecht. De ministers van de Caribische landen van het Koninkrijk verklaren zich daarentegen allen voorstander van een eenzijdig opzegrecht.

5.3 Argumenten voor en tegen een eenzijdig opzegrecht

Als gezegd, in hun huidige vorm zijn de justitiële rijkswetten niet eenzijdig opzegbaar. Thans wordt de vraag aan de orde gesteld of de Rijkswetten niet zodanig zouden moeten worden gewijzigd dat dit wel mogelijk wordt gemaakt.

Uit de respons op de vragenlijsten en in de gesprekken met de betrokkenen (in de focusgroepen of tijdens de verdiepende interviews) blijkt dat de discussie rondom het eenzijdige opzegrecht voor velen los staat van hun opvattingen over het functioneren van de Rijkswetten. Met name de argumenten van de voorstanders van dat recht richten zich op constitutionele bezwaren rondom de toepassing van het instrument consensusrijkwet als zodanig en veelal niet op eventuele slechte ervaringen die zij tot dusver met de Rijkswetten hebben. Dit rechtvaardigt een nadere verkenning van de constitutionele aspecten die hierbij

een rol spelen. Hiertoe zal allereerst worden bezien welke de belangrijkste argumenten voor en tegen een eenzijdig opzegrecht zijn. In de volgende paragraaf zullen deze argumenten worden toegepast op de vier justitiële rijkswetten.

5.3.1 Argumenten voor een eenzijdig opzegrecht

De juridische literatuur is eenstemmig over het gegeven dat het treffen van onderlinge regelingen in een consensusrijkswet (een rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, Statuut) die materie niet verheft tot aangelegenheid van het Koninkrijk. Ook al wordt het juridische vehikel van de Rijkswet gebruikt, de materie die daarin geregeld is, blijft een landsaangelegenheid. Voor de grote meerderheid van juridische auteurs (of deze nu een Europees Nederlandse of een Caribische achtergrond hebben) leidt dit tot het algemene uitgangspunt dat consensusrijkswetten eenzijdig opzegbaar zouden moeten zijn, al dan niet onder clausulerende voorwaarden.[111] In deze benadering staat de vrijwilligheid waaronder deze landen de samenwerking in een consensusrijkswet zijn aangegaan voorop. Als deze vrijwilligheid ophoudt te bestaan, zou de Rijkswet door middel van eenzijdige wilsbeschikking van een land, voor dat land kunnen worden beëindigd.

Anders gezegd, naar de letter van het Statuut zijn de landen ten aanzien van deze aangelegenheden in beginsel volledig (wetgevings)bevoegd. Dat de landen bij verkeerde uitoefening van deze bevoegdheden kunnen worden geconfronteerd met toezichtsmaatregelen (bijvoorbeeld op grond van de artikelen 43, 50 en 51 Statuut) doet aan dit uitgangspunt niet af. Het uit het Statuut voortvloeiende toezicht kan bovendien slechts worden ingezet als gebleken is dat de landen zelf niet of niet op de juiste manier voorzien in deze vitale takken van de overheid.

5.3.2 Argumenten tegen een eenzijdig opzegrecht

De belangrijkste argumenten tegen een eenzijdig opzegrecht zijn de verbondenheid van de landen in het Koninkrijk en het waarborgen van bepaalde fundamentele voorzieningen (al dan niet in de specifieke betekenis van het tweede lid van artikel 43 Statuut).

---

[111] Dit uitgangspunt kan bijvoorbeeld worden aangetroffen bij Logemann (1957), p. 148, Martha (1998), p. 109, Nap (2003), p. 110, Bovend'Eert (2007), p. 185, Qoubbane (2010), p. 159 en C. Borman (2012), hoofdstuk. Van Dijk gaat overigens uit van het uitgangspunt dat consensusrijkswetten niet kunnen worden opgezegd tenzij deze zelf anders bepaalt (Van Dijk (2010), p. 66. T.C. Borman geeft aan dat het de sterke voorkeur heeft de procedure van beëindiging per Rijkswet uitdrukkelijk te regelen, zonder zich te mengen in het debat over de meer principiële vraag of een eenzijdig opzegrecht zou moeten bestaan.

Uit de verbondenheid van de landen in het Koninkrijk vloeit voort dat de vrijwilligheid waaronder de samenwerking in een consensusrijkswet is aangegaan niet gelijkstaat aan vrijblijvendheid. Hierin zit eveneens een element van 'pacta sunt servanda': wanneer de afspraak is gemaakt om op justitieel terrein gezamenlijk op te trekken, kan deze afspraak niet zonder meer worden opgezegd.

Het waarborgende karakter van consensusrijkswetten doet denken aan artikel 43, tweede lid, van het Statuut, maar is in beginsel breder dan dat. Immers, als een bepaalde aangelegenheid zou kunnen worden geschaard onder dit artikellid is consensusrijkswetgeving volgens de rijkswetgever niet strikt noodzakelijk. In dergelijke gevallen lijkt de wetgever ervoor te kunnen kiezen een regeling te treffen volgens de reguliere rijkswetgevingsprocedure. De borging waaraan in dit kader moet worden gedacht, is het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit of het waarborgen dat ook kleinere landen - in termen van (beroeps)bevolking - voldoende geëquipeerd zijn te voorzien in de behoeften waarin de betreffende Rijkswet voorziet.

Tot slot wijzen tegenstanders van een eenzijdig opzegrecht op de formeel-juridische logica dat een wettelijk voorschrift in beginsel alleen op dezelfde wijze zou kunnen worden gewijzigd of afgeschaft als waarop deze tot stand gekomen is. Langs deze lijn redenerend zou een wet die in onderlinge overeenstemming tot stand gekomen is ook alleen in onderlinge overeenstemming kunnen worden beëindigd (tenzij de wet zelf nadrukkelijk anders bepaalt).

5.4 Het eenzijdige opzegrecht en de vier justitiële rijkswetten

Bij de toepassing van deze argumenten op de vier justitiële rijkswetten wordt hieronder een onderscheid gemaakt tussen de Rw GHvJ, de Rw OM en de overige justitiële rijkswetten.

5.4.1 Rw GHvJ

Gelet op de bovenstaande argumenten ligt een (ongeclausuleerd) eenzijdig opzegrecht ten aanzien van de Rw GHvJ niet voor de hand. Eerder is al opgemerkt dat de autonomie van de landen ten aanzien van rechtspraak niet onbeperkt is. Hoewel zij formeel bezien een landsaangelegenheid is, kan de rechtspraak zich verheugen in de bijzondere belangstelling van het Statuut. Zo kan worden gewezen op het eerste lid van artikel 23 Statuut dat de rijkswetgever de mogelijkheid biedt de rechtsmacht van de Hoge Raad uit te breiden tot het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Dit gebeurt thans in de Rijkswet cassatierechtspraak voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Rw cassatierechtspraak). Deze rijkswet is gebaseerd op de Cassatieregeling uit 1961

en is vastgesteld door middel van de voor het reguliere Koninkrijksrecht geldende rijkswetgevingsprocedure, dus zonder de op de autonomie van de landen toegesneden toevoegingen aan deze procedure bij de totstandkoming van consensusrijkswetten. De bijzondere positie van rechtspraak binnen het geheel van autonome landsaangelegenheden blijkt bovendien uit artikel 44 van het Statuut. Het eerste lid van dit artikel bepaalt onder d dat elke wijziging van de Staatsregelingen van de landen op het terrein van rechtspraak is onderworpen aan de goedkeuring van de Rijksministerraad.[112]

Dat de Rijksministerraad in dit kader bovendien veel waarde hecht aan de waarborgfunctie uit artikel 43, tweede lid, Statuut blijkt bovendien uit de omstandigheid dat Aruba aanvankelijk door middel van dit artikel aan de Rw GHvJ zou worden gebonden, omdat dit land in eerste instantie weigerde deel te nemen aan de totstandkoming van deze rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, Statuut. Dat Aruba, uiteindelijk toch op grond van dit laatste artikel, aan de Rw GHvJ gebonden is, geldt als indicatie dat de verbondenheid van de landen binnen het Koninkrijk hier niet betekenisloos is.

Dit betekent dat het klassieke argument voor een eenzijdig opzegrecht (de autonomie van de landen) in het geval van het hof moet worden gerelativeerd, terwijl aan de argumenten tegen een eenzijdig opzegrecht (de waarborgfunctie en de verbondenheid van de landen in het Koninkrijk) in het geval van de Rw GHvJ juist zwaarder gewicht toekomt.

5.4.2 Rw Politie en Rw RvdR

Het is de vraag of een vergelijkbare redenering opgaat ten aanzien van de Rijkswetten Politie en RvdR. De autonomie van de landen met betrekking tot de politie en de Raad voor de rechtshandhaving wordt in het Statuut niet zodanig expliciet geclausuleerd als ten aanzien van rechtspraak.

Daar komt bij dat de argumenten tegen een eenzijdig opzegrecht bij deze Rijkswetten minder krachtig zijn dan bij de Rw GHvJ. Zo kan de verbondenheid van de landen binnen het Koninkrijk hier slechts in beperkte mate gelden als argument, nu die verbondenheid kennelijk niet opgaat voor Aruba. Voor zover hiervoor een verklaring zou worden gezocht in de richting dat Curaçao en Sint Maarten een grotere onderlinge verbondenheid zouden kennen nu zij langer dan Aruba onderdeel hebben uitgemaakt van het overkoepelende verband van de Nederlandse Antillen, moet worden vastgesteld dat dit slechts in beperkte mate overtuigt. Uiteraard is het zo dat het 'oude' Korps Politie Nederlandse Antillen (KPNA) geledingen kende in Curaçao en Sint Maarten - en niet in Aruba - hetgeen een argument kan zijn te blijven

[112] Voorts kan worden gewezen op artikel 40 Statuut dat onder meer de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen en bevelen binnen het gehele Koninkrijk der Nederlanden regelt.

samenwerken. Naarmate de tijd verstrijkt, zal het de vraag zijn of de verbondenheid tussen Curaçao en Sint Maarten nog steeds groter zal blijken dan bijvoorbeeld de verbondenheid tussen Curaçao en Aruba. Juist in grensoverschrijdende politieaangelegenheden zouden de nabijheid van laatstgenoemde landen, de gemeenschappelijke taal en de vergelijkbare bevolkingsomvang reden kunnen zijn een grotere verbondenheid aan te nemen tussen deze landen, dan tussen de landen die nu door middel van consensusrijkswetgeving met elkaar verbonden zijn.

Voor zover het 'waarborg'-argument wordt gehanteerd in termen van artikel 43, tweede lid, Statuut, valt op dat de Rijksministerraad nimmer heeft gepoogd Aruba op die grondslag te binden aan de Rw Politie en de Rw RvdR, waar hij dat wel deed ten aanzien van de Rw GHvJ. Dit duidt erop dat de waarborgfunctie als bedoeld in artikel 43, tweede lid , Statuut zich in de ogen van de rijkswetgever niet uitstrekt over de Rijkswetten Politie en RvdR. Voor zover het 'waarborg'-argument buiten het kader van artikel 43 Statuut wordt gehanteerd - bijvoorbeeld in het kader van de vraag of de landen zelf in staat zijn voldoende politiecapaciteit op te brengen - wordt het argument ook hier ondergraven door de omstandigheid dat de Rijkswetten niet gelden voor Aruba. Zeker voor Curaçao, dat gelet op de omvang van de (beroeps)bevolking ten minste eenzelfde capaciteit als Aruba op de been zou moeten kunnen brengen, valt op dat zij zich thans niet aan de werking van de Rijkswetten kan onttrekken, waar er voor Aruba noodzaak noch verplichting bestond zich daaraan te committeren.

Ten slotte geldt ook op grond van de materie die door beide Rijkswetten wordt geregeld dat een beroep op de waarborgende functie van het Koninkrijk minder zwaarte toekomt (of deze nu gestoeld is op artikel 43, tweede lid, Statuut of betrekking heeft op het waarborgen van de rechtshandhaving in bredere zin). Alle lof over de rapporten van de Raad voor de rechtshandhaving ten spijt, van dit orgaan kan (nog) niet gezegd worden dat het van dermate fundamenteel belang is, dat deze volstrekt onmisbaar of onvervangbaar is. De Rw Politie is een kaderwet. Grote delen van de politietaak worden thans al gereguleerd (of zouden moeten worden gereguleerd) door landsregelingen of onderlinge regelingen tussen de landen (niet zijnde de Rw Politie). De politie staat bovendien – (veel) sterker dan het OM, laat staan het GHvJ – in een veel minder onafhankelijke positie tot het bevoegde gezag in de landen. Een eenzijdig opzegrecht ten aanzien van deze wet (eventueel dusdanig geclausuleerd dat landen eerst moeten voorzien in vervangende landsregelgeving of onderlinge regelingen en/of behoud van het RST-protocol) hoeft evenmin per definitie te leiden tot ernstige verslechtering in de staat van de rechtshandhaving.

5.4.3 Rw OM

De weging van argumenten ten aanzien van de Rw OM is weer een andere. Anders dan de Raad voor de rechtshandhaving is het OM een voor de rechtshandhaving onmisbare organisatie. Anders dan de Rw Politie is de Rw OM evenmin een kaderwet. Bovendien geldt dat een groot belang bestaat bij een institutionele inbedding van het OM die zijn zelfstandig opereren ten opzichte van de regering garandeert, in ieder geval waar het individuele vervolgingsbeslissingen betreft.

Zou een land besluiten tot eenzijdige opzegging van de Rw OM op een dusdanige manier dat deze zelfstandigheid in het geding komt, dan zou een beroep op artikel 43, tweede lid, Statuut aanzienlijk meer kans van slagen hebben. Dit zou inhouden dat als al een eenzijdig opzegrecht zou worden geïntroduceerd in de Rw OM, dit recht bijna niet anders denkbaar is, dan onder zware inhoudelijke clausulering ten aanzien van de vervangende landsregeling.

Anderzijds, een beroep op het tweede lid van artikel 43 Statuut is hier minder sterk dan ten aanzien van de Rw GHvJ, nu ten aanzien van de Rw OM niet kan worden gewezen op een precedent waarin de rijksministerraad dit artikel op voorhand heeft ingeroepen.[113]

Daartegen kan weer worden ingebracht dat het openbaar ministerie in zodanige mate verbonden is met het hof (en dus met de Rw GHvJ) dat kan worden verdedigd dat hier aan het wat bredere waarborg- argument (dus buiten de specifieke betekenis van artikel 43, tweede lid, Statuut), meer gewicht toekomt dan bij de Rijkswetten Politie en RvdR. Het is bijvoorbeeld tekenend dat de voormalige SWR niet alleen de positie van het hof regelde, maar ook die van het OM, althans in ieder geval die van de procureur-generaal. Deze verbondenheid met het hof kan aldus worden opgevat dat voor de eenzijdige opzegbaarheid van de Rw OM in ieder geval daar waar het de positie van de PG betreft (of dit nu een gezamenlijke PG betreft of niet) minder ruimte lijkt te bestaan.

---

[113] Zoals de rijksministerraad dat in eerste instantie wel deed ten aanzien van de binding van Aruba aan de Rw GHvJ.

6. Belangrijkste bevindingen per land

Hierboven is per rijkswet aangegeven wat de belangrijkste bevindingen zijn ten aanzien van het functioneren van de Rijkswetten en de opvattingen die daarover bestaan in de landen waar zij gelden. Gelet op de opzet van het onderzoek en de uitwerking daarvan in 64 evaluatievragen zijn deze bevindingen steeds gepresenteerd per Rijkswet. Hoewel in voorgaande hoofdstukken aandacht besteed is aan de verschillen tussen de verschillende landen, heeft deze wijze van presenteren als nadeel dat de bevindingen moeilijk inzichtelijk te maken zijn per land. Tot besluit van dit onderzoek zal in dit afsluitende hoofdstuk dan ook getracht worden de belangrijkste bevindingen samen te vatten per land. Ook hier zullen de in overleg met de Evaluatiecommissie en de begeleidingscommissie vastgestelde aandachtspunten leidend zijn, zij het nu per land. Vooraf zij opgemerkt dat dit hoofdstuk een samenvattend karakter heeft. Dat betekent dat het onmogelijk is recht te doen aan alle nuances die in de hoofdtekst van dit onderzoek aan de orde gekomen zijn.

6.1 Curaçao

Van de groep betrokkenen die in het verloop van dit onderzoek - langs verschillende wegen - is benaderd, vormt de groep die gevestigd is in Curaçao een relatieve meerderheid. Dit kan worden verklaard door het gegeven dat Curaçao het grootste van de Caribische landen binnen het Koninkrijk is, maar ook doordat een aantal instellingen waarop de Rijkswet betrekking heeft (met name het hof en het OM) een hoofdvestiging of op zijn minst een organisatorisch zwaartepunt kent in Curaçao.

Ten aanzien van de Rw GHvJ valt op dat zowel binnen als buiten het hof over het algemeen tevredenheid bestaat over het functioneren van het hof. Wel wordt door alle betrokkenen erkend dat de financiële zekerheid van het hof een punt van grote zorg is. Landen betalen te laat en soms te weinig, waardoor het hof noodgrepen moet toepassen als verrekening met geïnde, maar nog niet aan de landen afgedragen, griffierechten om te kunnen voorzien in financiën voor dagelijkse werkzaamheden. De verhouding tussen het hof en de Beheerraad wordt in Curaçao (zowel binnen het hof als binnen de Beheerraad) als punt van aandacht gezien. Het niet-rechterlijke hofpersoneel is vrijwel volledig Caribisch. Onder de rechters heeft Caribisering de aandacht van het hofbestuur. Vanuit het hof wordt bovendien blijk gegeven van stevige ambitie op dit vlak (richting 50% lokaal personeel, hoewel niet altijd duidelijk is of

een lokale aanstelling ook per definitie tot Caribisering leidt). Het blijkt binnen het hof moeizaam om juridisch-inhoudelijke werkzaamheden (als het schrijven van conceptvonnissen) over te dragen aan niet-rechterlijk hofpersoneel in een mate die in Nederland gebruikelijk is. Dit vergt nadere professionalisering en deels vernieuwing van het personeelsbestand. Gebrek aan financiële middelen, daaruit voortvloeiende vacaturestops en ook overigens lage arbeidsmobiliteit staan dit thans in de weg.

In Curaçao functioneert de Rw OM in beginsel als voorzien. Over het functioneren van het OM in de praktijk lopen de meningen uiteen, maar een meerderheid van de betrokkenen die hun inbreng hebben geleverd in verschillende fasen van het onderzoek is overwegend positief. Het eerstelijnsparket in Curaçao is in belangrijke mate lokaal aangesteld. Vanuit het OM wordt aangegeven dat het in het kader van hun opleiding (voor zover zij nog in opleiding zijn) of anderszins voor de opbouw van nader expertise positief zou zijn als zij gedurende enige tijd ervaring zouden kunnen opdoen in andere landen binnen het Koninkrijk. Voor die leden van het OM die lokaal zijn opgeleid wordt dergelijke uitwisseling echter ernstig belemmerd doordat een aan de lokale universiteiten (UA cq. UoC) opgeleide officier van justitie, ingevolge de Nederlandse regelgeving, in Nederland niet als officier mag optreden (ofschoon de rechtenopleidingen van deze universiteiten naar Nederlandse maatstaven zijn gevisiteerd). Vanuit het OM zelf wordt de wijze waarop de Rw OM vorm heeft gegeven aan de organisatie van het OM (waaronder de scheiding tussen het eerstelijns en tweedelijns parket, alsmede de gezamenlijke PG) opvallend positief beoordeeld. Verschillende andere betrokkenen delen deze inschatting. Vanuit de ambtelijke en politieke top wordt echter aangegeven dat behoefte bestaat aan een 'eigen' procureur-generaal. De constructie van een PG, die verantwoording aflegt aan meerdere ministers van (Veiligheid en) Justitie wordt beoordeeld als moeizaam. De mate waarin het Curaçaose ministerie van Justitie is toegerust om invulling te geven aan zijn beleidsvormende taak ten aanzien van de justitiële rechtshandhaving wordt in brede kring (ook vanuit het ministerie zelf) gezien als te beperkt. Theorie (wens) en praktijk (mogelijkheden) lijken dus niet geheel op elkaar aan te sluiten.

De Rw Politie is in Curaçao nog verre van volledig geïmplementeerd. Op verschillende terreinen ontbreekt relevante regelgeving (zo is de voor 2012 voorziene Politieregeling nog steeds niet vastgesteld, laat staan in werking getreden). Verder is het KPC nog niet op volle sterkte en wordt (met name vanuit het OM) aangegeven dat het aanhoudende proces van reorganisatie heeft geleid tot een drastische daling in het aantal zaken dat aan het OM wordt overgedragen. Gebrek aan financiële middelen wordt aangevoerd als de belangrijkste oorzaak voor deze achterstand, hoewel een aantal betrokkenen aangeeft dat de financiële middelen die er zijn niet altijd effectief worden ingezet (getuige het grote aantal overuren dat wordt uitbetaald). Voorts wijzen vakbonden en het korps elkaar aan als tweede reden voor de vertraagde voortgang in het realiseren van de via de Rw Politie gecodificeerde inrichtingsplannen. Ook de omstandigheid dat de landsregering en andere landsinstellingen

over de gehele linie kampen met problemen die voortvloeien uit de samenvoeging van twee overheidslagen wordt als verklaring aangedragen. De samenwerking tussen verschillende justitiële instellingen in Curaçao verloopt redelijk. Samenwerking tussen de landen vindt incidenteel plaats en wordt gestimuleerd door het overleg tussen de verschillende korpschefs. Dat de GVP niet tot stand gekomen is, wordt verschillend beoordeeld. Een groot aantal betrokkenen blijkt aan totstandkoming daarvan geen behoefte te hebben. Door veel van diegenen die hierin wel voordelen zien, wordt geen blijk gegeven dat dit een hoge mate van prioriteit heeft. De rol die oorspronkelijk voor de GVP was voorzien wordt in belangrijke mate vervuld door het RST. De verhouding tussen het RST en het KPC is aanzienlijk beter dan in het verleden. In Curaçao wordt invulling gegeven aan het 'twinnen' waarin de verschillende betrokkenen bovendien grote leereffecten zien. Ook vanuit de ambtelijke en politieke top wordt aangegeven dat voor het RST nog steeds een belangrijke rol is weggelegd.

De bijdrage die de rapporten van de Raad voor de rechtshandhaving biedt aan de ontwikkeling van de rechtshandhaving worden door de instanties die het in Curaçao betreft over het algemeen positief beoordeeld. Volgens deze instellingen is ook sprake van bestuurlijke aandacht voor de rapporten van de Raad. De politieke aandacht van de Staten valt volgens vrijwel alle betrokkenen tegen. Hoewel de eindrapporten van de Raad goed worden gewaardeerd, zijn sommige betrokkenen in Curaçao niet altijd tevreden over het proces dat voorafgaat aan totstandkoming van deze rapporten. Verder wordt opgemerkt dat de interlandelijke vergelijkbaarheid van de rapporten wordt bemoeilijkt door groeiende divergentie in de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet, waarbij vaak naar Curaçao wordt verwezen als de vestiging van de Raad die afwijkt van de overige landen.

Ten aanzien van de consensusrijkswetten als instrument valt in Curaçao op dat een overgrote meerderheid onder de betrokkenen die werkzaam zijn voor instellingen waarop de Rijkswetten betrekking hebben, hechten aan de huidige onmogelijkheid deze eenzijdig op te zeggen. Vanuit de ambtelijke en politieke top in Curaçao wordt aangegeven dat ten aanzien van consensusrijkswetten een eenzijdig opzegrecht voor alle betrokken landen zou moeten bestaan.

6.2 Sint Maarten

In Sint Maarten overheerst zowel binnen als buiten het hof over het algemeen tevredenheid over het functioneren van het hof. Echter, ook in Sint Maarten wordt door alle betrokkenen erkend dat de financiële zekerheid van het hof een punt van grote zorg is. Het niet-rechterlijk hofpersoneel is in Sint Maarten vrijwel volledig Caribisch, zij het in belangrijke mate niet afkomstig van Sint Maarten. De rechters zijn vrijwel allemaal Europese Nederlanders. Ook in Sint Maarten blijkt het binnen het hof moeizaam om juridisch-inhoudelijke werkzaamheden

(als het schrijven van conceptvonnissen) over te dragen aan niet-rechterlijk hofpersoneel in een mate die in Nederland gebruikelijk is. Voor mogelijke oplossingen gelden dezelfde belemmeringen als in Curaçao (gebrek aan middelen, vacaturestops, lage arbeidsmobiliteit). Verder is in Sint Maarten sprake van enige onvrede over de wijze waarop de hofvestiging in dat land binnen en door het hofbestuur behandeld wordt. Aangegeven wordt dat de stem van Sint Maarten, evenals die van Aruba in het hofbestuur te gemakkelijk kan worden overstemd als de overige drie leden van het hofbestuur (die allen in Curaçao gevestigd zijn) vooroverleg plegen met elkaar. Dit leidt ertoe dat men in Sint Maarten van mening is dat een aantal voorzieningen (met als belangrijkste uitzondering de huisvesting) in Sint Maarten op een lager peil staat dan in Curaçao.

Anders dan in Curaçao bestaat zowel het eerste- als tweedelijns parket in Sint Maarten uit uitgezonden Europese Nederlanders. Vooral binnen de 'civil society' van Sint Maarten lijdt het Sint Maartense OM aan een tamelijk negatief imago. Vanuit het OM wordt dit onderkend en met name geweten aan een aantal ongelukkige incidenten in het verleden. Voorts wordt aangegeven dat hiermee in het huidige aanstellingsbeleid rekening wordt gehouden. Ook in Sint Maarten heerst binnen het OM tevredenheid over de structuur die de Rw OM biedt (waaronder de scheiding tussen het eerstelijns en tweedelijns parket, alsmede de gezamenlijke PG). Wel blijkt binnen het OM verschil van opvatting te bestaan over de vraag wanneer de Sint Maartense AG optreedt als vervanger van de PG en wanneer niet. Vanuit de ambtelijke en politieke top wordt aangegeven dat sterke behoefte bestaat aan een 'eigen' procureur-generaal. Dit wordt ingegeven door ontevredenheid over de aandacht die de PG kan besteden aan Sint Maarten en aan de specifieke omstandigheden in Sint Maarten. Ook wordt de wijze waarop vanuit het Parket van de procureur-generaal wordt overlegd en gecommuniceerd als onvoldoende beoordeeld. Vanuit het OM wordt dit beeld overigens niet gedeeld, nu aangegeven wordt dat de PG een groot deel van zijn tijd (de schattingen lopen uiteen tussen 40% en 60%) van zijn tijd aan Sint Maarten zou besteden. De mate waarin het Sint Maartense ministerie van Justitie voldoende is toegerust om invulling te geven aan zijn beleidsvormende taak ten aanzien van de justitiële rechtshandhaving wordt in brede kring (ook vanuit het ministerie zelf) gezien als te beperkt. Ook hier lijken theorie (wens) en praktijk (mogelijkheden) dus niet geheel op elkaar aan te sluiten.

De Rw Politie is ook in Sint Maarten nog niet volledig geïmplementeerd. Het KPSM is niet op volle sterkte, zelfs niet op de sterkte als voorzien in de flink naar beneden bijgestelde formatie. Gebrek aan financiële middelen wordt aangevoerd als de belangrijkste oorzaak voor deze achterstand. Ook in Sint Maarten lijken onderhandelingen tussen korpsen en vakbonden op sommige terreinen tot vertraging te leiden, zij het dat de indruk bestaat dat deze tegenstelling aanzienlijk kleiner is dan in Curaçao. Ook de omstandigheid dat de sinds 2010 gevormde landsregering over de gehele linie kampt met problemen die voortvloeien uit het van de grond opbouwen van een nieuw land, wordt als verklaring aangedragen. De

samenwerking tussen verschillende justitiële instellingen in Sint Maarten verloopt wisselend en lijkt vooral afhankelijk van de mate waarin personen bij de betrokken instellingen elkaar persoonlijk kennen en vertrouwen. Dat de GVP niet tot stand gekomen is, wordt in Sint Maarten over het algemeen positief beoordeeld. Hier speelt vooral de angst dat Sint Maarten bij de verdeling van middelen vanuit de GVP - net als voorheen binnen de Nederlandse Antillen - 'als laatste aan de beurt komt'. De rol die oorspronkelijk voor de GVP was voorzien wordt in belangrijke mate overgenomen door het RST. De verhouding tussen het RST en het KPSM is moeizaam. Door sommige betrokkenen wordt aangegeven dat sprake is van een 'verzuurde verhouding'. Ook het 'twinnen' komt slechts in (zeer) beperkte mate van de grond. Ook vanuit het ministerie van Justitie worden grote moeilijkheden ervaren met het optreden van het RST in Sint Maarten. Het gegeven dat RST'ers in Sint Maarten werkzaam kunnen zijn, zonder dat de minister daarvan op de hoogte is, is een doorn in het oog.

De bijdrage die de rapporten van de Raad voor de rechtshandhaving biedt aan de ontwikkeling van de rechtshandhaving wordt door de instanties die het in Sint Maarten betreft positief beoordeeld. Volgens deze instellingen is ook sprake van bestuurlijke aandacht voor de rapporten van de Raad, die zij vaak strategisch kunnen inzetten in hun onderhandelingen met de betreffende minister. De politieke aandacht van de Staten valt volgens vrijwel alle betrokkenen tegen.

Ten aanzien van de consensusrijkswetten als instrument valt in Sint Maarten op dat een overgrote meerderheid van de betrokkenen die werkzaam zijn voor instellingen waarop de Rijkswetten betrekking hebben, hechten aan de huidige onmogelijkheid deze eenzijdig op te zeggen. Vanuit het ministerie van Justitie wordt juist aangegeven dat ten aanzien van consensusrijkswetten een eenzijdig opzegrecht voor alle betrokken landen zou moeten bestaan.

6.3 (Caribisch) Nederland

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie heeft in Caribisch Nederland slechts een beperkte aanwezigheid. De permanente vestiging in Bonaire wordt voor wat betreft de rechters hoofdzakelijk bemenst vanuit Curaçao. De vestiging heeft een eigen niet-rechterlijke staf met - net als in overige hofvestigingen - een hoge mate van Caribisering. Wel wordt gewezen op eenzelfde gebrek aan opleidingsmogelijkheden ten aanzien van dit personeel. Voor het overige lijken de financiële problemen van het hof in Caribisch Nederland een minder grote impact te hebben dan elders. In Saba en Sint Eustatius is geen sprake van een permanente vestiging, maar worden rechters 'ingevlogen' vanuit Sint Maarten. Sommige betrokkenen geven aan dat dit voor rechtzoekenden soms leidt tot hogere kosten, nu op beide eilanden geen advocaten zijn gevestigd en soms hogere kosten gemoeid zijn met het laten overkomen

van advocaten naar Saba en Sint Eustatius dan de kosten die het voor rechtzoekenden meebrengt om naar Sint Maarten af te reizen.

Het OM in Caribisch Nederland kampt met effecten van de grote fysieke afstand tussen de verschillende eilanden van Caribisch Nederland. Hoewel het aantal strafzaken in Saba en Sint Eustatius beperkt is, blijkt toch behoefte te bestaan aan frequent contact (in persoon), hetgeen grote kosten met zich brengt. Verder functioneert de Rw OM in beginsel als voorzien. Ook in Caribisch Nederland wordt de wijze waarop de Rw OM vorm heeft gegeven aan de organisatie van het OM (waaronder de scheiding tussen het eerstelijns en tweedelijns parket, alsmede de gezamenlijke PG) vanuit het OM zelf als positief beoordeeld. De in Nederland gevestigde ambtelijke en politieke top deelt dit oordeel. De gezaghebbers staan in frequent contact met de HvOJ en (iets minder frequent) de PG. Nu de contacten met het OM voornamelijk verlopen via de HOvJ, lijkt de discussie rondom de gezamenlijke PG voor hen van ondergeschikt belang.

De Rw Politie is ook in Caribisch Nederland nog niet volledig geïmplementeerd, zij het dat alle relevante regelgeving tot stand gekomen is en de achterstand in het implementeren van het inrichtingsplan in Caribisch Nederland het kleinst lijkt. Wel valt op dat de oorspronkelijk begrote kosten voor het KPCN bij lange na niet voldoende waren. Dit heeft geleid tot meer dan een verdubbeling van de totale begroting. Dit lijkt vooral te maken te hebben gehad met een te rooskleurige inschatting van de kosten die gemoeid zijn met het heen en weer reizen tussen de verschillende eilanden, bijvoorbeeld in het kader van onderlinge ondersteuning en opleiding. In Saba en Sint Eustatius opereren de 'station chiefs' in relatief grote zelfstandigheid. Het feit dat zij worden gerekruteerd uit de rangen van de KMAR levert in de praktijk weinig problemen op. Wel wordt het gegeven dat zij vaak (hoewel sinds kort niet in Sint Eustatius) voor korte tijd worden uitgezonden (zes tot negen maanden) gezien als een bedreiging voor de continuïteit. Voor zover er nog achterstanden weg te werken zijn, geldt ook in Caribisch Nederland dat vakbonden en het korps naar elkaar wijzen als vertragende factor, zij het dat dit ook hier niet gebeurt in de mate waarin dat in Curaçao het geval is. Dat de GVP niet tot stand gekomen is, wordt verschillend beoordeeld. Meer dan elders geeft een aantal in Caribisch Nederland gevestigde betrokkenen aan voordelen te zien in het alsnog tot stand komen van de GVP. In Nederland wordt dit oordeel in mindere mate gedeeld nu ervan uitgegaan wordt dat de wet de taak die in het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorzien voor de GVP in belangrijke mate onderbrengt bij het RST. Het functioneren van het RST wordt vanuit Nederland bovendien als zeer positief beoordeeld. Dit geldt overigens vooral de aanwezigheid van het RST in de Caribische landen van het Koninkrijk, nu de aanwezigheid van het RST in Caribisch Nederland sowieso beperkt is. De verhouding tussen het RST en het KPCN lijkt goed. Aan het 'twinnen' wordt echter slechts in beperkte mate invulling gegeven.

De bijdrage die de rapporten van de Raad voor de rechtshandhaving biedt aan de ontwikkeling van de rechtshandhaving worden door de instanties die het in Caribisch Nederland betreft over het algemeen positief beoordeeld. Wel lijkt het voor personen die werkzaam zijn voor deze instellingen soms moeilijk de Raad te onderscheiden van andere inspecties die vanuit Nederland in Caribisch Nederland worden uitgevoerd. Net als in Curaçao en Sint Maarten is voor de rapporten van de Raad voldoende bestuurlijke aandacht, vooral vanuit het ministerie van VenJ in Nederland, maar ook vanuit de drie gezaghebbers. De politieke aandacht valt volgens vrijwel alle betrokkenen tegen. Dit betreft de aandacht van de Tweede Kamer, maar ook de aandacht van de Eilandsraden. Ten aanzien van de Eilandsraden geldt wel dat hen formeel geen rol toekomt in de Rw RvdR.

Ten aanzien van de consensusrijkswetten als instrument valt in Caribisch Nederland op dat dit nauwelijks een onderwerp van discussie lijkt te zijn. Dit is begrijpelijk nu een eenzijdig opzegrecht - als het zou bestaan - niet in handen zou liggen van Caribisch Nederland, maar van Nederland. De Nederlandse betrokkenen zijn unaniem in hun opvatting dat moet worden vastgehouden aan het uitgangspunt dat deze consensusrijkswetten alleen in onderling overleg - en dus niet eenzijdig - kunnen worden beëindigd.

6.4 Aruba

Van de vier justitiële rijkswetten geldt in Aruba alleen de Rw GHvJ. Ten opzichte van die wet valt op dat zowel binnen als buiten het hof over het algemeen tevredenheid bestaat over het functioneren van het hof. Wel wordt ook door de Arubaanse betrokkenen erkend dat de financiële zekerheid van het hof een punt van zorg is. De verhouding tussen het hof en de Beheerraad wordt ook in Aruba (zowel binnen het hof als binnen de Beheerraad) als punt van aandacht gezien. Van Caribisering van het hof is in belangrijke mate sprake onder het niet-rechterlijke hofpersoneel (dat is vrijwel volledig Caribisch). Verder heerst in Aruba onvrede over de wijze waarop de hofvestiging in dat land binnen en door het hofbestuur behandeld wordt. Aangegeven wordt dat de stem van Aruba, evenals die van Sint Maarten in het hofbestuur te gemakkelijk kan worden overstemd als de overige drie leden van het hofbestuur (die allen in Curaçao gevestigd zijn) vooroverleg plegen met elkaar. Dit leidt ertoe dat men in Aruba van mening is dat een aantal voorzieningen (met als belangrijkste uitzondering de huisvesting) in Aruba op een lager peil staan dan in Curaçao. In Aruba werd niettemin aangegeven dat de decentrale organisatie van het hof (door middel van verschillende vestigingen) als keerzijde heeft dat Arubaanse rechters kunnen werken in een door hen als prettig ervaren mate van zelfstandigheid.

Ten aanzien van de consensusrijkswetten als instrument valt ook in Aruba op dat vanuit het ministerie van Justitie wordt aangegeven dat ten aanzien van consensusrijkswetten een eenzijdig opzegrecht voor alle betrokken landen zou moeten bestaan.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

C. Borman, *Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Kluwer, derde druk 2012

T.C. Borman, *Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot aanwijzingen?*, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, Kluwer - Deventer, 2009, p. 409-443

T.C. Borman, *Territoriale aanduidingen in het Koninkrijk na 10-10-10*, in: RegelMaat 2015 (30) 3, p. 221-230

P.P.T. Bovend'Eert, *Enkele kanttekeningen bij de consensus-Rijkswet*, in: H.R.B.M. Kummeling en J.M. Saleh, Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden, Universiteit Utrecht, 2007, p. 183-185

Commissie-Römer, *Evaluatieonderzoek rechtshandhaving: de keten is zo sterk als de zwakste schakel*, De Curaçaosche Courant 2006

A.G. van Dijk, *Consensusrijkswetgeving: een bijzonder concept*, in: A.L.C. Roos en L.F.M. Verhey (red.), Wetten voor de West. Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag oktober 2010, p. 55-68

Ph.Eijlander, en W.J.M. Voermans, , *Wetgevingsleer*, Den Haag 2000

H.G. Hoogers en F. de Vries, *Hoofdlijnen Arubaans Staatsrecht*, Walburg Pers, Zutphen 2002

C.L.B. Kocken en A. Korenhof, *Kleinschaligheid en rechtsontwikkeling: Een kritische bespreking van de Nederlandse-Antilliaanse rechtsontwikkeling met betrekking tot ambtelijke corruptie*, in: René Römer als Inspirator : Actualiseringen van zijn gedachtegoed, Universiteit Nederlandse Antillen, Willemstad, p.187-20, 2006

J.H.A. Logemann, *Wat moet bij Rijkswet worden geregeld?*, in: NJB 1956, p. 141-149

V. Marcha, *Emancipatie, beeldvorming en etniciteit: Nieuw leven op oude ruïnes*. Emancipatie & Acceptatie : Curaçao En Curaçaoënaars : Beeldvorming En Identiteit Honderdveertig Jaar Na De Slavernij, p. 51-71, 2003

R.S.J. Martha, *De drie groepen rijksregelgeving*, in: F. Kunneman en S. Joubert (red.), Con Amore. Opstellen aangeboden aan mr. E.L. Joubert, Kluwer - Deventer 1998

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Evaluatie als fundering voor het beleid*, Den Haag 2012

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties*, IOB, Den Haag 2009

M. Nap, *De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden*, Walburg Pers, 2003

O. Nauta en P. van Egmond, *Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland*, Amsterdam 2015

R. Pawson en R. Tilley, *Realistic Evaluation*, London, 1997

C.M. Klein Haarhuis, en E. Niemeijer, *Wet en Werkelijkheid, Bevindingen uit evaluaties van wetten*, WODC, Meppel 2008

N. Qoubbane, *Over de totstandkoming van consensusrijkswetten: overeenstemming tussen wie en waarover?*, in: TvCR 2010, p. 146-164

J.M. Reijntjes, *Curaçao op de drempel van de autonomie*, WLP, Nijmegen 2012

A.B. van Rijn, *Staatsrecht van de Nederlandse Antillen*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 1999

S. Römer, *De totstandkoming van de slotakkoorden: een einde en een nieuw begin*, in: Staatkundige hervormingen in beeld, het wetgevingstraject van de staatkundige hervormingen van het Koninkrijk, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010

P.C.M. Schotborgh-van de Ven, *De 'verwijtenroute', Over de achtergronden van fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk*, in: Justitiële Verkenningen, De Nederlandse Cariben, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2009 p. 84-98

L.F.M. Verhey, *Slotakkoord of nieuw begin: enkele algemene beschouwingen over het nieuwe Koninkrijk*, in: A.L.C. Roos en L.F.M. Verhey (red.), Wetten voor de West. Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag oktober 2010, p. 27-40

G.J. Veerman, en R.J.Mulder, *Wetgeving met beleid, bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie*, WODC, Den Haag 2010

G.J. Veerman, e.a., *Een empathische wetgever, Meta-evaluatie van empirisch onderzoek naar de werking van wetten*, Den Haag 2010

P. Verweel, *Double Dutch: De Europese en Curaçaos-Antilliaanse bestuursstijl*. Emancipatie & Acceptatie : Curaçao En Curaçaoënaars : Beeldvorming en identiteit honderdveertig jaar na de slavernij, SWP, Amsterdam, 2003, p. 140-154

A.W. Weenink, en C.M. Klein Haarhuis e.a., *De staat van het bestuur van Aruba*, WODC, Den Haag 2010

J.H. Wesselink, *The friendly island*, in NbSr 2015, p. 146-148

W. van der Woude, *Eenvormigheid, concordantie en consensus. Kanttekeningen bij de wetgevingsautonomie van Curaçao en Sint Maarten*, in: H.R.B.M. Kummeling en J.M. Saleh, Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden, Universiteit Utrecht, 2007, p. 175-182

W. van der Woude, *Wetgeving in de ontmantelde Nederlandse Antillen*, in: RegelMaat afl. 2007/6, p. 261-268

ZonMw, *Evaluatie Regelgeving*, Programma Evaluatie Regelgeving, Den Haag 2013

Officiële documentatie

<u>Algemeen</u>

Werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten, Eindverslag werkgroep evaluatie justitiële consensusrijkswetten ten aanzien van Gemeenschappelijk Hof van Justitie, openbaar ministerie, politie, Raad voor de Rechtshandhaving, Den Haag 11 juni 2014

Slotverklaring Ronde Tafel Conferentie van 2 november 2006

Politieke verklaring van 12 november 2007, Politieke verklaring van 12 november 2007 (Ter inzage gelegd bij EK 31.200 IV, B onder griffienummer 138624.02)

Politieke Stuurgroep Staatkundige Verhoudingen (PSG), juni 2010

Raad van State, Voorlichting over de evaluatie van de rijkswetten "Justitie", No.W03.14.0046/II/Vo/K/B, den Haag 2 mei 2014

Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten (Stb. 2010, 344)

Voortgangsrapportages op de plannen van aanpak Curaçao en Sint Maarten Besluitenlijst Justitieel Vierpartijenoverleg 11 juni 2014 Besluitenlijst Justitieel Vierpartijenoverleg 8 januari 2014

Besluitenlijst Justitieel Vierpartijenoverleg 21 juni 2013 Brieven aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Evaluatie Caribisch Nederland en evaluatie consensus Rijkswetten (18 november 2013)

Verslag Koninkrijksconferentie 2014 (09-04-2014)

Kabinetsreactie op Unicef-rapporten over kinderrechten in Caribisch deel van het Koninkrijk, incl. het rapport

Stand van zaken veiligheid en justitieketen Caribisch Nederland (2-7-2014)

Brief veiligheidsbeeld Caribisch Nederland 2013 (16-1-2014)

Stand van zaken beleid VenJ Caribisch Nederland (12-9-2012)

Overzicht wetgeving VenJ (23-10-2012)

Kamerbrief voorzieningen op de BES per 10-10-10; Verwachtingen justitievoorzieningen Caribisch Nederland (4-10-2010)

Opdracht evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 4 februari 2014 (No.W04.13.0319/I/Vo/B)

Rapport Commissie Voorevaluatie Rijkswetten, Curaçao, december 2014

Ministers van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de minister van Veiligheid en Justitie van Nederland, Instellingsbesluit Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten, Den Haag 11 juni 2014

Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie

Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R1884)

Advies Raad van Advies van de Nederlandse Antillen, Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, RVA NO. RA/05-09-RW 17/03/2009

Jaarverslagen 2010 t/m 2014 van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie

Rijkswet Openbaar Ministerie

Kamerstukken II 2008/09, 32 018 (R1885)

Advies Raad van Advies van de Nederlandse Antillen, Rijkswet Openbaar Ministerie, RvA no. RA/05A- 09-RW 17/03/2009

Jaarverslagen 2010 t/m 2014 van het Parket Procureur-Generaal, van het Parket Curaçao, van het Parket Sint Maarten en van het Parket Caribisch Nederland

Rijkswet Politie

Kamerstukken II 2008/09, 32 019 (R1886)

Advies Raad van Advies van de Nederlandse Antillen Rijkswet Politie, RvA no. RA/11-09-RW 23/06/2009

Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking van 30 november 2001

Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving

Kamerstukken II 2009/10, 32 020 (R1887)

Advies Raad van Advies van de Nederlandse Antillen, Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving, RVA NO. RA/11A-09-RW24/04/2009

Jaarverslagen 2010 t/m 2014 van de Raad voor de rechtshandhaving

Uitgebrachte rapporten van de Raad voor de rechtshandhaving (raadpleegbaar via www.raadrechtshandhaving.com)

Participerende instanties focusgroepen

Curaçao

Ambtenaren Vakbond (ABVO)

Amnesty International

Douane Curaçao

Fundashon Akshon Sivil

Justitiële jeugdinrichting Curaçao

Koninklijke Marechaussee (KMAR)

Koninklijke Marine

Nederlands Antillaanse Politie Vakbond (NAPB)

Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheid (ORV)

Raad van Kerken

Recherche Samenwerkingsteam

Sentro di Detenshon i Korekshon Korsou

Sindikato Ambtenaar di Polis (SAP)

UNDP

UNESCO/NUC Curaçao Vrijwilligerskorps Curaçao

Sint Maarten

Centrale Federatie van Werkgevers Private sector

Chamber of Commerce

Douane Sint Maarten

enkele ondernemers

Justice Academy

Koninklijke Marechaussee (KMAR)

Kustwacht

Miss Lali Centre

Ombudsman

Pointfill gevangenis Sint Maarten

Police Union NAPB

Raad van Kerken

Recherche Samenwerkingsteam (RST)

St. Maarten Development Fund

Stichting Reclassering en Stichting justitiële jeugdinrichtingen, gezinsvoogdij en volwassenreclassering

SXM Hospitality & Trade Association

Voogdijraad

Windward Island Civil Servants Union WICSU

Bonaire

Bonaire Business & Employers Association

Kamer van Koophandel

Koninklijke Marechaussee (KMAR)

Koninklijke Marine

Nederlands Antilliaanse Politie Bond (NAPB)

Scholengemeenschap Bonaire

Stichting Reclassering

Saba

Chamber of Commerce/Tourism Board

Vertegenwoordiger van kerkgenootschap

Victims Assistance

Voogdijraad

Sint Eustatius

Chamber of Commerce Slachtofferhulp

Tourism board

Vertegenwoordiger van kerkgenootschap

Voogdijraad

Geïnterviewden fase 2

E.J. Arkenbout, directeur Koninkrijksrelaties, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland

E. Baars, advocaat-generaal, Aruba

C. M. Barendregt, vestigingsmanager Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Curaçao

D. A. Bazoer, dir. Bedrijfsvoering Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Curaçao

G. Berkel, gezaghebber, Sint Eustatius

H. J. Bolhaar, voorzitter College van procureurs-generaal, Nederland

Th. P.L. Bot, lid Raad voor de rechtshandhaving, Caribisch Nederland

H. Buitink, korpschef Korps Politie Caribisch Nederland

G.H.E. Camelia, lid Raad voor de rechtshandhaving, Curaçao

A. van Dijk, directeur Wetgeving en juridische zaken, ministerie van Veiligheid en Justitie, Nederland

A. Doran, hoofd landsrecherche, Sint Maarten

A.L. Dowers, Minister van Justitie, Aruba

M.C. Elisa, hoofd Landsrecherche, Curaçao

L. Emerencia, staf Minister van Justitie, Aruba

M.E.F.H. van Erve, procureur-generaal, Aruba

G. A. Fermi, vestigingsmanager Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Bonaire

M.W.C. Feteris, president Hoge Raad, Nederland

J.W. Fokkens, procureur-generaal Hoge Raad, Nederland

A.F. Gaastra, Directeur-Generaal Politie, ministerie van Veiligheid en Justitie Nederland

L.A. George – Wout, gouverneur, Curaçao

H.J.E. Hambeukers, hoofdofficier van justitie, Caribisch Nederland

J. Helmond, directeur Rijksdienst Caribisch Nederland

D. Hiemstra, chef basispolitiezorg, Saba

E.B. Holiday, gouverneur, Sint Maarten

G.P. Isabella, rijksvertegenwoordiger Caribisch Nederland

P.M. Isenia, voorzitter personeelsraad Gemeenschappelijk Hof van Justitie

J.G.A. Johnson, gezaghebber, Saba

H.S.R. de Jong, hoofdofficier van justitie, Curaçao

E. Kross, vestigingsmanager Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Aruba

L. Kuijs, voorzitter bestuur Politieacademie Apeldoorn, Nederland

C.T.M. Luijks, vice-president Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Sint Maarten

A.C. Maan, hoofdofficier van justitie, Sint Maarten

G.M.C. Maduro, voorzitter beheerraad Gemeenschappelijk Hof van Justitie

E.R.A. Morillo, secretaris Raad voor de rechtshandhaving, Curaçao

N.G. Navarro, Minister van Justitie, Curaçao

H.W.M. Olthoff, hoofdofficier van justitie, Aruba

L. Patrick-Gibbs, waarnemend vestigingsmanager Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Sint Maarten

R.H.A. Plasterk, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland

E.J. van der Poel, president Gemeenschappelijk Hof van Justitie

F.J. Refunjol, gouverneur, Aruba

F.E. Richards, lid Raad voor de rechtshandhaving, Sint Maarten

D.L. Richardson, Minister van Justitie, Sint Maarten

E.E. Rijna, gezaghebber, Bonaire

E.A. Saleh, vice-president Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Curaçao

M. R. Sambo, korpschef Korps Politie Curaçao

A.C. van der Schans, advocaat-generaal, Curaçao

J.W. Schaper, directeur Politieel beleid en taakuitvoering, ministerie van Veiligheid en Justitie, Nederland

H. Schipper, directeur Rechtsbestel ministerie van Veiligheid en Justitie, Nederland

J.O. Schouten, secretaris Raad voor de rechtshandhaving, Caribisch Nederland

A.R.E. Schram, procureur-generaal, Curaçao, Sint Maarten, Caribisch Nederland

T. H.W. Stein, advocaat-generaal, Sint Maarten

G.A. van der Steur, Minister van Veiligheid en Justitie Nederland

H.G. Trip, directeur rijksrecherche, Nederland

M. van Velzen, chef basispolitiezorg, Sint Eustatius

W. van Vemde, voormalig teamchef Recherchesamenwerkingsteam

J. J. Verhoeven, vice-president Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Aruba

G.M. van Voorst, secretaris Raad voor de rechtshandhaving, Sint Maarten

P. de Witte, korpschef Korps Politie Sint Maarten

S. van der Zee, hoofd I en E Recherchesamenwerkingsteam